

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only, 4 to 6 weeks at the most

BORROWER'S No	DUE DATE	SIGNATURE

तुलनात्मक राजनीति एवं राजनीतिक संस्थाएं

तुलनात्मक राजनीति एवं राजनीतिक संस्थाएं

(COMPARATIVE POLITICS AND POLITICAL INSTITUTIONS)

[विभिन्न भारतीय विश्वविद्यालयों के बी० ए० (ऑनर्स) एच एम० ए०
के निर्धारित पाठ्यक्रमानुसार]

सी० बी० मेना
राजनीति-शास्त्र विभाग
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर



विकास पब्लिशिंग हाउस प्रा० लि०

विकास हाउस, 20/4 इन्स्टीट्यूट एरिया, साहिबगढ़
जिला साहिबगढ़, उ० प्र० (भारत)

विकास पब्लिशिंग हाउस प्रा० लि०

रजि० ऑफिस 5 मसारी रोड, नई दिल्ली 110002

विकास हाउस, 20/4 इंडस्ट्रियल एरिया, साहिबाबाद

जिला गाजियाबाद, उ० प्र० (भारत)

शाखाएँ सदाय चैम्बर, 5 वेंलेस स्ट्रीट, बम्बई/10 फर्स्ट फ्लेन

रोड, शाही नगर, बंगलौर/8-1 B चौथी लेन, कलकत्ता/

80 केनिंग रोड कानपुर

प्रथम सम्स्करण 1978

पुनर्मुद्रण 1980

कापीराइट © सी० बी० गैना, 1978

1V02G4001

ISBN 0 7069 0677 2

TULNATMAK RAJNITI EVAM RAJNITIK SANSTHAYEN
(Political Science) by C B Gena

मेरी प्रेरणा—मेरे विद्यार्थियों को
समर्पित

कुल मिलाकर पुस्तक में हर विषय का विवेचन आलोचनात्मक एवं विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण से करके भी अनावश्यक विवादों से बचने का प्रयास किया गया है। अतः विषय का अध्ययन करने वाले विद्यार्थियों के लिए यह पुस्तक उपयोगी सामग्री जुटाने का माध्यम बन सकेगी, ऐसी मेरी मायता है।

मैं पिछले एक दशक से स्नातकोत्तर विद्यार्थियों को तुलनात्मक राजनीति एवं राजनीतिक समस्याएँ विषय पढ़ा रहा हूँ। मुझे पढ़ाते हुए विद्यार्थियों को जिन कठिनाइयों का सामना करना पड़ा उन्हें पुस्तक में सवधा ध्यान में रखा गया है। अगर यह पुस्तक हिन्दी भाषी विद्यार्थियों की आवश्यकता को पूरा कर सके तो मैं अपना प्रयास सार्थक समझूँगा।

सहयोगी प्राध्यापकी एवं विद्यार्थियों के सुझावों का सह्य स्वागत है।

सी० बी० मेना

विषय-सूची

खण्ड I

तुलनात्मक राजनीति (COMPARATIVE POLITICS)

- 1 तुलनात्मक राजनीति—महत्त्व, उद्देश्य एवं समस्याएँ
(Comparative Politics—Importance, Objectives and Problems) 31—39
तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन का महत्त्व—राजनीति का व्यवहार को समझना, राजनीति को वैज्ञानिक अध्ययन बनाना, राजनीति में सिद्धान्त निर्माण, प्रचलित राजनीति सिद्धान्तों की पुनः प्रामाणिकता, तुलनात्मक राजनीति के उद्देश्य—दार्शनिक गन्तव्य, वैज्ञानिक लक्ष्य, व्यावहारिक उपयोग के गन्तव्य, शासन नीति में प्रयोग के लक्ष्य, तुलनात्मक राजनीति की समस्याएँ—प्रत्यक्ष की रचना एवं परिभाषा, अमूर्तीकरण के स्तर एवं वर्गीकरण, तथ्य-एकत्रीकरण या सङ्कलन की समस्या, पृष्ठभूमि परिवर्तनों की समस्या, मानवी-संस्थाओं का व्यवहार में अन्त सम्बन्ध की समस्या ।
2. तुलनात्मक राजनीति—अर्थ, प्रकृति एवं विषय-क्षेत्र 28
(Comparative Politics—Meaning, Nature and Scope) 31—59
तुलनात्मक राजनीति का अर्थ; तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति—तुलनात्मक राजनीति सम्बन्धी तुलना है; तुलनात्मक राजनीति सम्बन्धी तुलना है, तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र—सीमा सम्बन्धी विवाद; मानवी व व्यवहार के सम्बन्धों का विवाद; तुलनात्मक राजनीति में तुलना के आधार—सहभागिता-अपवर्जन या विलगन आधार; अवरोधन-अनुनयन आधार; व्यवस्थात्मक-प्रतिनिध्यात्मक आधार; वर्तमान-भावी गन्तव्य आधार ।
- 3 तुलनात्मक राजनीति—विकास के प्रमुख सीमाचिह्न
(Comparative Politics—Landmarks in Its Evolution) 60—83
तुलनात्मक राजनीति की परम्परागत धारणा; मेकिनामली व पुन-जागरण काल; मोटेस्क्यू व बुद्धिवाद युग, इतिहासवाद की प्राबल्यता या युग—इतिहासवाद की तुलनात्मक राजनीति और तुलनात्मक

वित्तेषण को देन, इतिहासवाद की आलोचना, इतिहास के विरुद्ध प्रतिक्रियाएँ, राजनीतिक विकासवाद की श्रावस्था या युग, प्रारम्भिक राजनीतिक समाजशास्त्रियों की देन, तुलनात्मक राजनीति में युद्धोप-रान्न विकास, तुलनात्मक राजनीति की वर्तमान अवस्था ।

4 तुलनात्मक राजनीति—परम्परागत व आधुनिक परिप्रेक्ष्य

(Comparative Politics—Traditional and Modern Perspectives)

84—110

तुलनात्मक राजनीति का परम्परागत परिप्रेक्ष्य—परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की विशेषताएँ, परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की आलोचना, परम्परागत तुलनात्मक राजनीति का महत्त्व या देन, तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक परिप्रेक्ष्य—आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की प्रमुख प्रवृत्तियाँ, आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की विशेषताएँ, आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की आलोचना, आधुनिक तुलनात्मक राजनीति का महत्त्व, आधुनिक तुलनात्मक राजनीति के विभिन्न उपागम ।

5 तुलनात्मक पद्धति—अर्थ, प्रकृति, विषय-क्षेत्र एवं उपयोगिता

(Comparative Method - Meaning, Nature, Scope and Utility)

111—132

तुलनात्मक पद्धति का अर्थ, तुलनात्मक पद्धति की प्रकृति—तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग की पूर्व शर्तें, तुलनात्मक पद्धति का परिचालनात्मक विचार, तुलनात्मक पद्धति का विषय-क्षेत्र, तुलनात्मक पद्धति की उपयोगिता, तुलनात्मक पद्धति के वैज्ञानिक पद्धति, तुलनात्मक पद्धति के प्रयोगात्मक पद्धति, तुलनात्मक पद्धति के सांख्यिकी पद्धति, तुलनात्मक पद्धति की समस्याएँ ।

6 तुलनात्मक राजनीति के उपागम (1) राजनीतिक व्यवस्था और संरचनात्मक प्रणालीगत उपागम

(Approaches in Comparative Politics (1) Political System and Structural Functional Approach)

133—223

तुलनात्मक राजनीति का संरचनात्मक उपागम—व्यवस्था विचारों का आवश्यकता सामान्य व्यवस्था विधान-मनोविज्ञान व्याख्या, राजनीतिक व्यवस्था का अर्थ व परिभाषा, राजनीतिक व्यवस्था के आधारभूत लक्षण, राजनीतिक व्यवस्था की सामान्य विशेषताएँ,

राजनीतिक व्यवस्था की नियात्मकता, ईस्टन की राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या, आम-ड और पावेल की राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या, राजनीतिक व्यवस्था के अर्थ, राजनीतिक व्यवस्था उपागम के लाभ, राजनीतिक व्यवस्था उपागम की आलोचना, राजनीतिक व्यवस्था उपागम का परिचालनात्मक विचार, राजनीतिक व्यवस्था उपागम एक मूल्यवान, तुलनात्मक राजनीति का सरचनात्मक-प्रकारात्मक उपागम—सरचनात्मक प्रकारात्मक उपागम की आवश्यकता, सरचनात्मक प्रकारात्मक का अर्थ, सरचनात्मक-प्रकारात्मक उपागम की विशेषताएँ आम-ड और पावेल ने सरचनात्मक-प्रकारात्मक उपागम की विशेषताएँ, आम-ड और पावेल की सरचनात्मक-प्रकारात्मक पर विचार आम-ड और पावेल की राजनीतिक व्यवस्था की सरचनात्मक-प्रकारात्मक व्याख्या, राजनीतिक व्यवस्था के प्रकारात्मक पहलू ईस्टन और आम-ड के व्यवस्था विश्लेषण का तुलनात्मक अध्ययन, सरचनात्मक प्रकारात्मक उपागम की उपयोगिता या गुण, सरचनात्मक-प्रकारात्मक उपागम की आलोचना, सरचनात्मक प्रकारात्मक उपागम एक मूल्यवान राजनीतिक व्यवस्था प्रत्यक्ष और तुलनात्मक राजनीति, राजनीतिक व्यवस्था के समष्टि परिवर्तन।

7 तुलनात्मक राजनीति के उपागम (2) राजनीतिक विकास, राजनीतिक आधुनिकीकरण, राजनीतिक सृष्टि और मावसंपादी-तेनिकवादी उपागम

(Approaches in Comparative Politics (2) Political Development Political Modernization, Political Culture and Marxist-Leninist Approaches)

224—376

तुलनात्मक राजनीति का राजनीतिक विकास उपागम—राजनीतिक विकास उपागम की आवश्यकता, राजनीतिक विकास का अर्थ और परिभाषा, राजनीतिक विकास की विशेषताएँ और लक्षण, राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण, राजनीतिक विकास के स्तर या अवस्थाएँ, रूस द्वारा प्रतिपादित राजनीतिक विकास का सिद्धांत, राजनीतिक विकास का साम्यवादी मॉडल, राजनीतिक विकास की समस्याएँ, राजनीतिक विकास उपागम की तुलनात्मक राजनीति में उपयोगिता, राजनीतिक विकास उपागम एक मूल्यवानात्मक निष्कर्ष, तुलनात्मक राजनीति का राजनीतिक आधुनिकीकरण उपागम—राजनीतिक आधुनिकीकरण उपागम की आवश्यकता, आधुनिकीकरण का अर्थ व परिभाषा, आधुनिकीकरण और पारम्पर्यीकरण में अंतर, आधुनिकीकरण के विभिन्न पहलू, राजनीतिक आधुनिकीकरण का अर्थ

और परिभाषा, राजनीतिक आधुनिकीकरण की विशेषताएँ, राजनीतिक आधुनिकीकरण को प्रभावित करने वाले परिवर्तन, राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रतिमान, राजनीतिक आधुनिकीकरण के अभिकरण; राजनीतिक आधुनिकीकरण के मॉडल या प्रतिरूप, राजनीतिक आधुनिकीकरण उपागम एक मूल्यांकन, तुलनात्मक राजनीति का राजनीतिक संस्कृति उपागम—राजनीतिक संस्कृति उपागम की आवश्यकता, राजनीतिक संस्कृति का अर्थ और परिभाषा, राजनीतिक संस्कृति की विशेषताएँ और लक्षण, राजनीतिक संस्कृति के परिवर्तन या निदानक, राजनीतिक संस्कृति के ज्ञादाम, राजनीतिक संस्कृति का स्वरूप और उप-संस्कृतियाँ, राजनीतिक संस्कृति का आधार, राजनीतिक संस्कृति और संस्कृति, राजनीतिक संस्कृति का विकास, राजनीतिक संस्कृति उपागम का परिचालनात्मक विचार, राजनीतिक संस्कृति उपागम की तुलनात्मक राजनीति में उपयोगिता, राजनीतिक संस्कृति उपागम एक आलोचनात्मक मूल्यांकन, तुलनात्मक राजनीति का मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम—मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम की आवश्यकता, मार्क्सवादी-लेनिनवादी धारणा का अर्थ व सिद्धान्त, मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकान की विशेषताएँ, मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकान की व्यवहार में प्रयुक्तता, मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम की उपयोगिता, मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम की आलोचना; मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकान एक मूल्यांकन।

- 9 सरकारों के प्रमुख वर्गीकरण-परम्परागत एवं आधुनिक
(Leading Classifications of Governments—Traditional and Modern) 422—459
सरकारों के वर्गीकरण के उद्देश्य व उपयोगिता, सरकारों के वर्गीकरण के आधार, अच्छे वर्गीकरण, के लक्षण, सरकारों के वर्गीकरण की कठिनाइयाँ व समस्याएँ, सरकार के प्रमुख परम्परागत वर्गीकरण—अदस्तू का राज्यो का वर्गीकरण, मोन्टेस्क्यू का वर्गीकरण, सरकारों के प्रमुख आधुनिक वर्गीकरण—एलेन बाल्ट का वर्गीकरण, एस० ई० फाइनर का वर्गीकरण, आम्ब्रड व पावेल का वर्गीकरण ।
- 10 लोकतन्त्र और अधिनायकतन्त्र 460—508
(Democracy and Dictatorship)
लोकतन्त्र—लोकतन्त्र का अर्थ व परिभाषा, लोकतन्त्र के विभिन्न दृष्टिकोण या अवधारणाएँ, लोकतन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक दशाएँ, लोकतन्त्र शासन के गुण, लोकतन्त्र शासन के दोष, लोकतन्त्र एक मूल्यांकन, अधिनायकतन्त्र—अधिनायकतन्त्र का अर्थ व परिभाषा, अधिनायकतन्त्र के लक्षण, अधिनायकतन्त्र के गुण, अधिनायकतन्त्र के दोष, अधिनायकतन्त्र का भविष्य, लोकतन्त्र व अधिनायकतन्त्र—एक तुलनात्मक विश्लेषण ।
11. एकात्मक व संघात्मक शासन 509—534
(Unitary and Federal Governments)
एकात्मक शासन व्यवस्था, संघात्मक शासन व्यवस्था; संघात्मक शासन व्यवस्था—संघवाद का सिद्धान्त, संघात्मक शासन के लक्षण, संघात्मक व्यवस्था के निर्माण की पूर्व शर्तें, संघवाद का परम्परागत सिद्धान्त, संघवाद का आधुनिक विचार, संघवाद के प्रतिमान, संघवाद की उपयोगिता, संघवाद की सफलता की शर्तें, संघवाद का भविष्य ।
- 12 संसदीय और अध्यक्षतात्मक शासन प्रणालियाँ 535—578
(Parliamentary and Presidential Forms of Government)
संसदीय शासन प्रणाली—संसदीय शासन प्रणाली का अर्थ व परिभाषा; संसदीय शासन प्रणाली की विशेषताएँ, संसदीय शासन प्रणाली का व्यवहार, संसदीय शासन की सफलता की आवश्यक शर्तें, संसदीय संरचना व दल व्यवस्थाएँ, संसदीय शासन के गुण, संसदीय शासन के दोष, अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली, अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली का

15. कार्यपालिका

(Executive)

कार्यपालिका का अर्थ व परिभाषा, कार्यपालिका का संगठन, कार्यपालिका के कार्य—संवैधानिक कार्य, सचिवालयीय कार्य, राजनीतिक कार्य, कार्यपालिका का नियन्त्रण—अभिजन प्रतिपन्थ, व्यवस्थाई प्रतिपन्थ, संवैधानिक व प्रशियात्मक प्रतिपन्थ, गैर-संवैधानिक प्रतिपन्थ, कार्यपालिका में शक्तियों का वे-टिंग—व्यवस्थापिका की अक्षमता या असमर्थता, कार्यपालिका की आश्रमवृत्ता या उच्चमशीलता, कार्यपालिका पदों में वृद्धि, वन और प्रश्रय या सहायता, राष्ट्रीय सचट, सचिवालय की सरचनात्मक व्यवस्थाएँ, नवै-धनिक संशोधन, सरकार की नीतियाँ व समझौतों की वृत्ति हुई देखीदगिया, कार्यपालिका के हस्तक्षेप का वृहत्तर क्षर, सशक्त केन्द्रीकृत कार्यपालिका की अवधारणा से वैचारिक प्रतिपद्धता, एक्ल नेतृत्व में उत्तरदायित्व निश्चित करने की मानवीय प्रवृत्ति, अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का संचालन व विदेशी नीति, न्याय साधना का योगदान व प्रचार की भूमिका, विकासशील राज्यों में मुख्य कार्यपालिकाएँ, कार्यपालिका और नीतिरक्षाही, कार्यपालिका और व्यवस्थापिका ।

16 न्यायपालिका

(Judiciary)

745—821

न्यायपालिका का अर्थ व परिभाषा, न्यायपालिका का संगठन—विशामिडी सरचना, उच्चतम न्यायालय में पीठ व्यवस्था, सामान्य और प्रशासकीय व्यवस्था, विशेषीकृत न्यायालय व्यवस्था, न्यायाधीशों का चयन—कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति, व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन, जनता द्वारा निर्वाचन, न्यायिक लोक सेवा से पदोन्नति या चयन, न्यायाधीशों का कार्यकाल, न्यायाधीशों को पद से हटाना, न्याय-पालिका की स्वतन्त्रता, न्यायपालिका की स्वतन्त्रता पर आधुनिक विवाद, न्यायपालिका पर नियन्त्रण, न्यायपालिका के कार्य, न्याय-पालिका के राजनीतिक पद्धति सम्बन्धी कार्य, न्यायिक पद्धति सम्बन्धी कार्य, नियम-अधिनिर्णय और न्यायाधीशों की सामान्य में भूमिका—नियम-अधिनिर्णय की धारणा या अर्थ, नियम-अधिनिर्णय की विशेषताएँ, नियम-अधि-निर्णय के विभिन्न पहलू, नियम-अधि-निर्णय के आधार, नियम-अधिनिर्णय की शासन-व्यवस्था में भूमिका, विकासशील राज्यों में नियम-अधिनिर्णय, स्वेच्छाचारी व सर्वाधिकारी देशों में नियम-अधिनिर्णय, नियम-अधिनिर्णय एक मूल्यांकन, न्यायिक पुनरावलोकन—न्यायिक पुनरावलोकन की उत्पत्ति, न्यायिक

खण्ड 1

तुलनात्मक राजनीति
(COMPARATIVE POLITICS)

अध्याय 1

तुलनात्मक राजनीति—महत्व, उद्देश्य एवं समस्याएँ (Comparative Politics—Importance, Objectives and Problems)

राजनीति सर्वव्यापी गतिविधि है। यद्यपि इसकी सर्वव्यापकता पर अनेक राजनीति-शास्त्री आपत्ति उठाते हैं। फिर भी यह सत्य है कि चाहे सयुक्त राष्ट्र सभ हो या भारत के किसी गांव की पंचायत या कोई अन्य व्यक्ति समूह, जहाँ पर निर्णय लिये जाते हैं, कम या अधिक मात्रा में राजनीतिक क्रिया का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष समावेश रहता है। क्योंकि राजनीति एक प्रकार की क्रिया है, एक विशेष प्रकार का मानव व्यवहार है, विशेष रूप से व्यवहार का वह सामाजिक रूप है, जिसमें कम-से-कम दो व्यक्तियों की निर्णयात्मक अन्त क्रिया होती है। परन्तु यह अन्य प्रकार की सामाजिक क्रियाओं से इस रूप में भिन्न है कि इसमें जब निश्चित जन समुदाय के लिए एक-सी नीति या निर्णय की आवश्यकता होती हो तथा समुदाय के सदस्यगण इस समान व एक-सी नीति और निर्णय के लिए विभिन्न प्रकार के नीति विकल्पों की मांग करते हो और इस प्रकार की अवस्था में कोई एक प्रकार का निर्णय लिया जाता हो, तो इस प्रकार के निर्णय की विशेष प्रक्रिया को 'राजनीति' कहा जाता है। इस अर्थ में, 'राजनीति' का प्रारम्भ हम उस समय से ही मान सकते हैं, जब से व्यवस्थित समाज में यह निर्णय की प्रक्रिया दो या इससे अधिक व्यक्तियों व व्यक्ति-समूहों में आरम्भ हुई। राष्ट्र के प्रादुर्भाव ने राजनीति के अर्थ में क्रांतिकारी परिवर्तन ला दिया, परन्तु यह परिवर्तन सदृश सम्बन्धी ही है, तत्त्व सम्बन्धी ही। अब भी राजनीति किसी निश्चित व्यक्ति समूह के लिए निर्णय-विशेष की प्रक्रिया है, माने जाती है। यद्यपि अब इस निर्णय प्रक्रिया का सम्बन्ध राज्य नामक रूपा से जुड़ गया है। इसलिए ही अब राजनीति से अभिप्राय शासित होने की प्रक्रिया से सम्बन्धित क्रिया से माना जाता है।

मोटे तौर पर एक प्रकार की राजनीतिक क्रिया को अन्य प्रकार की, उसी क्रिया के समान या उससे भिन्न, राजनीतिक क्रियाओं से तुलना कर उनको क्रियाशील बनाने वाले कारकों का व्यवस्थित विश्लेषण कर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवहार को समझने के लिए सामान्यीकरण (generalization) का प्रयत्न ही तुलनात्मक राजनीति कहा जाता है। तुलनात्मक राजनीति का अर्थ, प्रवृत्ति, क्षेत्र तथा समस्याओं का विश्लेषण करने से पूर्व यह मान लेना आवश्यक है, कि तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन करना क्यों आवश्यक

राजनीतिक प्रक्रियाओं की इन समानताओं असमल्लताओं से न केवल अभिन्न ही रहता है वरन् उनमें विशेष रुचि भी नहीं रखता फिर भी लावतान्त्रिक प्रणालियाँ प्रचलन में जनसाधारण का राजनीतिकरण (politicization) किया है। अब राजनीति कुछ चागा या विशेष वर्गों तक सीमित किया ही नहीं रह गया है। अब इसमें लाखों-करोड़ों व्यक्ति अभिवायंत सम्मिलित रहते हैं। इससे अज्ञाता राजनीतिक गतिविधियाँ हर व्यक्ति को न केवल प्रभावित हो करती है वरन् उसका एक विशाल प्रकार का व्यवहार करने के लिए बाध्य भी करती है। इस कारण व्यक्ति हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक क्रिया-कलापों में साधारण से अधिक रुचि रखन लगा है। फलस्वरूप वह विभिन्न राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय राजनीतिक घटनाओं के बारे में न केवल जिज्ञासा ही रखता है, वरन् उनसे सम्बन्धित कारणों का जानने की भी उत्सुक दिखाई देता है। तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन सर्वसाधारण को माट तौर पर विभिन्न स्तरों पर पढ़ने वाले राजनीतिक घटना-कालों का ज्ञान कराता है।

हर समाज में सर्वसाधारण के अनाया अभिजना (clite) व बुद्धिजीवियों का विशेष स्थान व महत्त्व होता है। यही नवीन राजनीतिक विचारों का प्रचलन, परीक्षण व मूल्यांकन करके उनको जनमानस में घुसा-मिसाकर राजनीतिक जीवन को विशेष रंग देते हैं। यह राजनीतिक समाज में नवीन विचारों को सुदृढता से स्थापित करते हैं और राजनीतिशास्त्रियों व राजनीतिक नेताओं को विशेष सतर्कताओं का सबेत्त देते हैं। यह तभी सम्भव होता है जब अभिजन अन्य राज्यों की सरकारों के बारे में अध्ययन कर स्वयं की शासन व्यवस्था के बारे में सही विचार प्राप्त करते हुए, उन राजनीतिक व्यवहारों व दृष्टिकोणों को, जो अब तक सर्वमान्य बने हुए थे, पुनः परखते हैं तथा एक प्रकार से राजनीतिक समस्याओं व व्यवस्थाओं को भी पुनः जांचते हैं, जिससे राजनीतिक व्यवहार के परीक्षण व मूल्यांकन की सही व तर्क-सम्मत आदत बनती है। इससे अभिजन देग, समाज व मुख्यतया राजनीतिक व्यवहार के सच्चे सचेतक व मार्गदर्शक बने रहते हैं। यह सब इन अभिजनों की राजनीतिक व्यवहार के तुलनात्मक अध्ययन से ही प्राप्त हो सकता है। इससे तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन का, राजनीति की सम्पूर्णता की समझने में विशेष महत्त्व स्पष्ट परिलक्षित होता है।

हर समाज में राजनीतिशास्त्री की विचित्र स्थिति होती है। क्योंकि इन्हें न केवल सरकारों के सगठनों व व्यवहारों का परीक्षण व विशेष राजनीतिक आचरण व प्रक्रिया का कारण समझाना होता है वरन् जैसेकि अनेक उनसे अपेक्षा रखते हैं, सरकारी व्यवहार व दावे की खेडतर बनाने के उपचार भी सुझाने होते हैं।² राजनीतिशास्त्रियों का विशेष उत्तरदायित्व व उनसे राजनीतिक समाज की यह विशेष अपेक्षा उनके लिए यह आवश्यक बना देती है कि वे 'राजनीतिक' प्रक्रियाओं का वैज्ञानिक विश्लेषण कर राजनीतिक व्यवहार के सम्बन्ध में सामान्यीकरण प्रस्तुत करें, जिससे राजनीति के विशेषज्ञ के नाते वे जनसाधारण, अभिजनों व राजनीतिज्ञों के लिए राजनीतिक व्यवहार

²Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1969, p 3

के निष्पक्ष व निष्पक्ष मार्गदर्शक रहें। परन्तु समाज के प्रति यह अपेक्षित उत्तरदायित्व राजनीतिशास्त्री तभी निभा सकते हैं, जबकि वे राजनीतिक संस्थाओं, व्यवस्थाओं व प्रक्रियाओं में जो विविधता व भिन्नता है उसका तुलनात्मक विश्लेषण करके न केवल स्वयं समझने का प्रयत्न करें वरन् सर्वसाधारण तथा सम्बन्धित राजनीतिक संस्थाओं से सम्बद्ध व्यक्तियों के समझने योग्य सुझावों में प्रस्तुत करें। यही कारण है कि 'राजनीतिक विचारक का चिन्तन व अध्ययन शून्य में नहीं ठोस तथ्यों के सन्दर्भ में अधिकाधिक होता रहा है जिससे वह राजनीतिक वास्तविकताओं से उन्मुक्त न हो और उनके ज्ञान की व्यावहारिक लाभप्रदता बनी रह। इसलिए ही आज तक 'सरकारों व शासन व्यवस्थाओं के अध्ययन में तुलनाओं की खोज केन्द्र बिन्दु रही है तथा सरकारों के शास्त्रीय, परिपुष्ट व वैज्ञानिक (rigorous and scientific) अध्ययन के लिए तुलनात्मक राजनीति आधार स्तम्भ है।'²

इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति का महत्त्व प्रत्येककारी या प्रवर्णक (persuasive) विद्यार्थी, शिक्षक व नागरिकों के लिए ही नहीं वरन् जागरूक जनसाधारण के लिए भी है। राजनीति का तुलनात्मक अध्ययन विदेशों में पण्डित व समान है। इससे विदित होता है कि किस प्रकार विभिन्न समाजों में रहने वाले मनुष्यों का राजनीतिक व्यवहार भिन्न होता है? तुलनात्मक राजनीति विभिन्न समाजों के व्यक्तियों के मूल्यों को उगह प्रिय है विधियाँ जिनका वे एक दूसरे को व बाहरी विश्व को समझने में प्रयोग करते हैं, तथा एक ही राजनीतिक समस्याओं को हल करने के लिए भिन्न साधन व समस्याओं को अपनाने व इत्यादि को समझने में सहायक होती है।⁴

राजनीतिक संस्थाओं व्यवस्थाओं व प्रक्रियाओं की विविधताएँ महजत ही यह प्रश्न सामने लाती हैं कि क्यों एक राजनीतिक व्यवस्था और संस्था एक समाज में सफल और अन्य स्थान पर असफल होती है? क्यों मार्क्सवाद इस में ही सर्वप्रथम गहरी जड़ें जमा पाया? क्यों एशिया अफ्रीका के अनेकों राज्य अधिनायकवादी प्रवृत्तियों से युक्त हो रहे हैं? क्यों मसदीय प्रणाली ब्रिटन में सरकार में स्थायित्व ला मकी पर फास में ऐसा नहीं कर सकी? क्यों भारत में एक दलीय-प्रभुत्व (one party dominance) बना हुआ है? क्यों कुछ समाज उत्पादन व वितरण के साधनों पर राज्य का स्वामित्व लोकतन्त्र व स्वतन्त्रता के लिए घातक मानते हैं जबकि दूसरे नहीं? क्यों कुछ राज्यों में लोक-तान्त्रिक समस्याओं व प्रतिनिध्यात्मक (representative) विधियों से घृणा की जाती है, जबकि अन्य समाजों में इनके लिए बड़े-से बड़ा वलिदान करने के लिए हर व्यक्ति तैयार रहता है। इन प्रश्नों का उत्तर देने के लिए विविधताओं को स्वीकार करके इन अन्तरी की जिससे एक राजनीतिक व्यवस्था दूसरी से अलग लगती है, सूची बनाना मात्र काफी नहीं है। यद्यपि इस अन्तरी को समझने के लिए यह भी आवश्यक है पर पर्याप्त नहीं। इसके लिए यह जरूरी है कि राजनीतिक व्यवहार की निरन्तरता (regularity) की

²Ibid., p. 3

⁴Ward and Macridis *Modern Political Systems Asia*, Eaglewood, Cliffs New Jersey, 1968, p. 5

छोड़ की जाय और उसके कारकों का स्पष्टीकरण हो। इसने लिए आवश्यक है कि तुलनात्मक अध्ययन हो जिससे राजनीति पर वैज्ञानिक दृष्टिकोण का विकास किया जा सके और राजनीति को समग्र रूप में समझा जा सके।

निष्कर्ष रूप में यहाँ कहा जा सकता है कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का महत्त्व इस बात में निहित है कि इससे ही राजनीतिक व्यवहार की जटिलताओं को समझा व स्पष्ट किया जा सकता है। यही कारण है कि विभिन्न राजनीतिक मन्थाओं, व्यवस्थाओं और प्रक्रियाओं का तुलनात्मक विश्लेषण उत्तरोत्तर महत्त्व ग्रहण करता जा रहा है।

राजनीति को वैज्ञानिक अध्ययन बनाना (Making Politics a Scientific Study)

राजनीति-शास्त्र के विद्वानों का अरम्भ के समय से ही यह प्रयत्न रहा है कि राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित ज्ञान को विज्ञान का रूप किस प्रकार दिया जाय? तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन इसी प्रयत्न में विशेष सहायक प्रतीत होता है। राजनीति को विज्ञान की धेनी में लाने का प्रयत्न का मूल उद्देश्य ही निरन्तरताओं की तथा सामान्यीकरणों की स्थापना कर सुनिश्चित या सम्भावित व्यवहारों का संकेत देना है। इस छोड़ में तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन ही अधिकतम सहायक हो सकता है। क्योंकि विज्ञान में निम्न प्रतिपादन में केवल राजनीतिक प्रक्रियाओं की अनकता में सम्भव है बरन, परस्पर प्रतिष्कूल व विविधताओं का राजनीतिक आचरण से ही उपलब्ध प्रचुर सामग्री से सम्भव है। तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन इसलिए भी महत्त्वपूर्ण बन जाता है कि विविधता व अनेकतायुक्त राजनीतिक तथ्य व आकड़े (data) विभिन्न राजनीतिक प्रक्रियाओं की तुलना से प्राप्त हो सकते हैं। 1955 के बाद, जब से व्यवहारवादी (behaviouralistic) दृष्टिकोण का प्रचलन हुआ, तब से आज तक, राजनीति-शास्त्र की वैज्ञानिकता की खोज की आधुनिकतम अभिव्यक्ति हम तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में ही पाते हैं। वास्तव में व्यवहारवाद के विकास ने तुलनात्मक राजनीति को इतना महत्त्वपूर्ण बना दिया है कि यही विज्ञान के रूप में राजनीति-शास्त्र का व्यापक विकास का प्रथम चरण बन गई है।

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का राजनीति-शास्त्र का राजनीति-विज्ञान के स्तर पर लाने में जो महत्त्व रहा है, उसका विवेचन करने से पहले एक प्रश्न जो सामने आता है, वह है कि हम किस ज्ञान को वैज्ञानिक ज्ञान करें? किसी अध्ययन की कौन-सी स्थिति को वैज्ञानिक स्थिति कहा जाय? इस प्रश्न के उत्तर के सम्बन्ध में ही तुलनात्मक राजनीति के उस योगदान का मूल्यांकन किया जा सकता है जो इससे राजनीति-शास्त्र की वैज्ञानिकता के स्तर पर पहुँचाने में दिया है। इसलिये यह आवश्यक है कि वैज्ञानिक स्थिति का कुछ विस्तार से उल्लेख किया जाय।

जब किसी शास्त्र के अध्ययन में व्यवस्थितता (systematization) का इतना समावेश हो जाय कि प्रामाणिक सामान्य नियमों के प्रतिपादन की स्थिति उत्पन्न हो जाय और उन सामान्य नियमों (general laws) से हम किसी विशेष स्थिति का अध्ययन

करने में समर्थ हों और सामान्य भविष्यवाणियों की जा सकें तो वह विषय विज्ञान की श्रेणी में सम्मिलित किया जा सकता है। इस प्रकार, किसी अध्ययन में प्रामाणिक सामान्य नियम, जो विशेष स्थितियों (particular situations) में लागू होते हैं तथा जिनमें भविष्यवाणियाँ सम्भव होती हैं तो, यह उममें वैज्ञानिक स्थिति का संकेत माना जाता है। इसी प्रकार राजनीति शास्त्र में वैज्ञानिक स्थिति भी उस स्थिति की ओर इंगित करती है जिनमें सामान्य नियमों की उत्पत्ति हो सकती हो और राजनीतिक व्यवहार के बारे में भविष्यवाणी सम्भव बनती हो और यह प्रामाणिक सामान्य नियम (valid general laws) विशेष राजनीतिक स्थिति पर लागू हो नही हो, वरन् उसकी व्याख्या भी करन हो तो यह स्थिति राजनीति-शास्त्र की वैज्ञानिकता की स्थिति होगी।

परन्तु किसी भी शास्त्र में जो सामान्य नियम बनाये जाते हैं उनका स्रोत क्या है? यह सामान्य नियम किसी अध्ययन में कैसे उत्पन्न होते हैं? अवश्य ही यह नियम शून्य की उपज तो नहीं हो सकते हैं। वास्तव में जब एक ही स्थिति बार-बार घटित व पुनरावृत्त होती है तो इस बार-बार घटित घटना-चक्र के सम्दर्भ में ही सामान्य नियम उत्पन्न होते हैं। इस प्रकार, इन बार-बार घटित होने वाली सामान्य स्थितियों के शुद्धस्थित अध्ययन से जा निष्कर्ष निकलते हैं वही सामान्य नियम हैं। परन्तु इस प्रकार के सामान्य नियम स्वयं में उचित होने चाहिए तथा विशेष परिस्थितियों में लागू व भविष्यवाणी करने की क्षमता से युक्त होने चाहिए। अन्यथा इनसे सम्बन्धित शास्त्र की विज्ञान नहीं कहा जा सकता।

एक ही स्थिति की घटना का जब दूसरी स्थिति में फिर तीसरी स्थिति में, एक-सा परिणाम दिखाई देता है तो इस आधार पर सामान्य नियम निकाले जा सकते हैं। यह एक ही स्थिति की घटना का दूसरी और तीसरी स्थिति में एक-सा परिणाम तुलनात्मक अध्ययन के आधार पर ही हो सकता है। यह तुलनात्मक अध्ययन, एक देश के अन्तर्गत क्षेत्रों में नहीं, बल्कि साम्राज्य व अन्तर्गत प्रदेशों व क्षेत्रों के मध्य होना चाहिए, अथवा दो देशों के बीच या बहुत से देशों के बीच की राजनीतिक संस्थाओं, व्यवस्थाओं या प्रक्रियाओं में किया जा सकता है।

एक राजनीतिक व्यवहार व प्रक्रिया या घटना पहले दिन व प्रथम बार तो विचित्र (unique) दिखाई देगी परन्तु अगर वह कुछ दिन तक लगातार होती रहेगी तो वह नियमित (regular) बन जायेगी। यही नियमितता वास्तविक राजनीति व्यवहार अगर हमारी आंखों में प्रविष्ट हो तो हमें मन्दर्भ में भी पुनरावृत्त होता रहता तो इसे बारम्बारता (frequency) कहा जाता है। सामान्य नियमों के लिए राजनीतिक व्यवहार की आवृत्ति या बारम्बारता ही पर्याप्त नहीं, वरन् निरन्तरताओं का अभिज्ञान या पहचान भी (identification of regularities) होनी चाहिए। अर्थात् एक घटना (राजनीतिक) बार बार होती चाहिए जिनमें कि उसका तुलनात्मक अध्ययन किया जा सके। ये निरन्तरताएं या समानताएं पर आवृत्तियाँ बननी हैं अगर स्थायित्व के लक्षणों में युक्त हो जानी हैं तो इन प्रमाणों (patterns) कहें हैं और इनही प्रमाणों से सामान्यीकरण (generalizations) प्रक्रियादिता हो सकती है। किसी शास्त्र के सम्बन्ध में यह सामान्यी-

आकड़े एकत्र कर, ठोस तथ्यों के आधार पर सिद्धान्त प्रतिपादन का कार्य करता है। इस प्रकार स्थापित सिद्धान्तों को आनुभविक सिद्धान्त कहते हैं और इनका सीधा सम्बन्ध प्रचलित राजनीतिक वास्तविकताओं (prevalent political reality) से रहता है।

तुलनात्मक राजनीति का आदर्शी सिद्धान्तों के निर्माण में तो कोई योगदान नहीं हो सकता परन्तु आनुभविक सिद्धान्त तो केवल इसी के सहारे सम्भव होते हैं। क्योंकि यथार्थ राजनीतिक व्यवहार की तुलना करना ही एक तरह से आनुभविक सिद्धान्तों का निर्माण करना है। इसी से सामान्य तथ्यों को एकत्रित किया जाता है, यथार्थ सामान्य नियम बनते हैं और इनके आधार पर सामान्य सिद्धान्त प्रतिपादन सम्भव होता है।

इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन का महत्त्व राजनीतिक व्यवहार के सम्बन्ध में सिद्धान्त निर्माण में सर्वाधिक है। आनुभविक अध्ययन या कार्य-क्षेत्रीय अध्ययन (field studies) तो केवल मात्र तुलनात्मक राजनीति की ही उपयोगिता व महत्त्व दर्शाते हैं।

प्रचलित राजनीतिक सिद्धान्तों की पुनः प्रामाणिकता (Re-validation of Existing Political Theories)

तुलनात्मक राजनीति का सर्वाधिक महत्त्व इस बात में निहित है कि इसी की सहायता से प्रचलित राजनीतिक सिद्धान्तों का, चाहे वे आदर्शी सिद्धान्त हों या आनुभविक सिद्धान्त पुनः परीक्षण किया जाता है और उनकी प्रामाणिकता (validity) जाँची जाती है। तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन से ही यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि अतीत में स्थापित राजनीतिक सिद्धान्त वर्तमान की परिवर्तित परिस्थितियों में भी मान्य हैं या नहीं और अगर यह उचित है तो कितने उचित है? इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति, प्रचलित राजनीतिक सिद्धान्तों को पुनः परखने के लिए नवीन उपकरण (new tools) व नवीनता-युक्त विविध तथ्य उपलब्ध कराती है जिससे उनकी प्रामाणिकता का पुनः परीक्षण सम्भव हो। किसी भी शास्त्र में, समाज-शास्त्रों में ही नहीं, भौतिक शास्त्रों में भी, परम सिद्धान्त (absolute theories) नहीं हो सकते हैं। जब भौतिक विज्ञानों में भी परम सिद्धान्त नहीं पाये जाते तब सामाजिक विज्ञानों में तो परम सिद्धान्तों का प्रश्न ही नहीं उठता। यही कारण है कि राजनीति-शास्त्र में प्रचलित सिद्धान्तों की प्रामाणिकता का पुनः परीक्षण व पुनः मूल्यांकन करना अनिवार्य है। तुलनात्मक राजनीति का इस परीक्षण व परख में विशेष योगदान इसके महत्त्व को स्पष्ट करता है।

उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति का महत्त्व, राजनीतिक विचारों को समझने में, राजनीति-शास्त्र को विज्ञान बनाने में, आनुभविक अध्ययनों के द्वारा सिद्धान्त निर्माण तथा प्रचलित राजनीतिक सिद्धान्तों की ओचित्यता व प्रामाणिकता परखने में निहित है। यहाँ यह भी समझ लेना आवश्यक है कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का महत्त्व लोकतान्त्रिक व लोक-व्यवस्थाकारी राज्य व्यवस्थाओं के कारण और भी बढ़ गया है। आज हर राज्य का नागरिक राजनीतिक दृष्टि से विशेष महत्त्व प्राप्त करता जा रहा है। राज्य की हर गतिविधि का केन्द्र अब 'राजनीतिक व्यक्ति' (political man) बन गया है। वह हर राजनीतिक प्रक्रिया में प्रत्यक्ष या परोक्ष

रूप से सहभागी है। इसलिए यह आवश्यक हो जाता है कि इस प्रकार के सर्वव्यापी राजनीतिक व्यवहार को न केवल समझा ही जाय, बरन् इसको समझने व स्पष्ट करने के सामान्य नियम भी विकसित किये जाय, जिससे हर स्तर का राजनीतिक आचरण, व्यावहारिक सीमाओं की परिधि में समझा जा सके। यही कारण है कि तुलनात्मक राजनीति का महत्त्व दिनोदिन वृद्धि पर है।

तुलनात्मक राजनीति के उद्देश्य (OBJECTIVES OF COMPARATIVE POLITICS)

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के महत्त्व का स्पष्ट करने के बाद तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण के प्रमुख उद्देश्य व निमित्त (motives) समझ लेना आवश्यक है। क्योंकि इन उद्देश्यों की महत्ता के सम्बन्ध में ही तुलनात्मक राजनीति में क्रान्तिकारी विज्ञान और इस विकास का इतिहास तथा इसमें विभिन्न अध्ययन दृष्टिकोण समझे जा सकते हैं। संक्षेप में तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के उद्देश्य व लक्ष्य इस प्रकार हैं—

दार्शनिक गन्तव्य (Philosophical Goals)

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का अत्यधिक व्यक्तिगत और ज्ञायक श्रेष्ठतम लक्ष्य दार्शनिक स्व-ज्ञान (philosophical self-knowledge) प्राप्ति रहा है जिससे व्यक्तिगत प्रवृद्धता (personal growth) व परिपक्वता में वृद्धि हो।¹ हमेशा से ही मानव प्रकृति के एक महत्त्वपूर्ण पहलू को राजनीतिक समझ (political understanding) व राजनीतिक सहभागिता (political participation) में विशेष सन्तुष्टि प्राप्ति होती रही है। राजनीति की प्रकृति में मनुष्य की अस्तित्व की गहरा होना मानव को पूर्ण व अधिक परिपक्वता-युक्त बनाता है। यही कारण है कि प्राचीन समय से आज तक मानव राजनीतिक विद्या की ओर न केवल आकर्षित ही हुआ है, बरन् उसने राजनीतिक समस्याओं, व्यवस्थाओं और प्रक्रियाओं पर गहन चिन्तन, मनन व अध्ययन और राजनीतिक व्यवहार का अवलोकन भी किया है। प्लेटो व अरस्तू से लेकर आज तक के सभी राजनीतिक दार्शनिकों ने बताया है कि मनुष्य अपनी स्वतन्त्रता की खोज की पूर्णरूपेण प्राप्ति अपने समाज, देश और विश्व के अच्छे नागरिक के रूप में, अन्य नागरिकों के साथ राजनीतिक गतिविधियों में संयुक्त, सक्रिय और प्रभावशाली सहभागिता (intelligent participation) से ही पर सकती है।

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का दार्शनिक गन्तव्य मानव स्वतन्त्रता की खोज में मानव का मानवशील रहना ही कहा जा सकता है। यही कारण है कि हर काल व समाज में, 'राजनीति' चिन्तन का विशेष विषय रही है तथा सम्पूर्ण लिखित इतिहास (recorded history) में राजनीतिक दार्शनिकों का राजनीतिक प्रक्रियाओं से सम्बन्धित दर्शन व दार्शनिक स्व-ज्ञान, व्यक्तित्व की प्रवृद्धता व परिपक्वता में ही दिखायी देता है।

वैज्ञानिक लक्ष्य (Scientific Goals)

आनुभविक व वैज्ञानिक स्तर पर तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण का विश्व के बारे में हमारे आनुभविक व सैद्धान्तिक ज्ञान को एकत्रित, व्यवस्थित व विस्तृत करने का लक्ष्य महज ज्ञान के लिए कहा जा सकता है। राजनीति-विज्ञान के जनक अरस्तू द्वारा किये गये तुलनात्मक अध्ययन व दार्शनिक चिन्तन के पीछे यही प्रमुख ध्येय था। इस प्रख्यात दार्शनिक द्वारा प्रयुक्त तुलनात्मक राजनीतिक शोध के आधारभूत चरण, दो हजार से अधिक वर्षों बाद आज भी विशेष ध्यान देने योग्य हैं। अरस्तू का तर्क (reasoning) आज भी न्यायसंगत लगता है। अरस्तू ने अपने अध्ययन का लक्ष्य उन क्रान्तियों के कारणों की खोज बनाया जिनसे यूनानी नगर-राज्यों की 'राजनीति' अस्थिर और अशांत (turbulent) रहती थी। इसके पीछे उसका मन्तव्य यह जानना था कि कौन सा संविधान या किस प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था सांस्कृतिक संदर्भ में स्थायित्व के सर्वाधिक लक्षण रखती है। अरस्तू और उसके बाद के अनेक राजनीतिक विचारकों के तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में वर्तमान विश्व के बारे में केवल अधिक व्यवस्थित राजनीतिक ज्ञान प्राप्त करने का ही लक्ष्य परिलक्षित होता है। परन्तु पिछली कुछ दशकियों में राजनीतिक व्यवस्था क्रान्तिकारी उथल-पुथल से युक्त हो गयी है। लोकतन्त्र, लोक कल्याणकारी राज्य का विचार, साम्यवादी व्यवस्था का बढ़ता प्रभाव व नवोदित राज्यों में व्याप्त राजनीतिक अस्थिरताओं और सामाजिक उथल-पुथल ने तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के नूतन और अधिक व्यावहारिक लक्ष्य सामने ला दिये हैं। लम्बी अवधि तक राजनीति कुछ विशिष्ट लोगों व वर्गों तक ही सीमित थी। मानव का राजनीतिकरण नहीं हुआ था। राज्य व सरकार से व्यक्ति का दूर का ही सम्बन्ध था और इस कारण तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का लक्ष्य विश्व की राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में ज्ञान-वर्धन ही रहा, यद्यपि ज्ञान की यह प्यास व खोज वैज्ञानिक पद्धतियों द्वारा ही की गयी, फिर भी अध्ययनकर्ता व चिन्तक का प्रमुख ध्येय ज्ञान-अर्जन और ज्ञान-वर्धन ही रहा। आज भी यह लक्ष्य तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का बना हुआ है परन्तु इसके साथ अन्य लक्ष्य भी राजनीतिक व्यवस्थाओं में महत्वपूर्ण परिवर्तनों में आवश्यक बना दिये हैं।

व्यावहारिक उपयोग के गन्तव्य (Goals of Practical Application)

राजनीतिक विश्व के बारे में आनुभविक ज्ञान की खोज अक्सर इस ज्ञान की व्यावहारिक उपयोगिता के उद्देश्य से युक्त रही है। जिस प्रकार भौतिक विज्ञानों ने भौतिक वातावरण की निरन्तरता व शक्ति का न केवल भौतिक विश्व के बारे में ज्ञान प्राप्ति के लिए अध्ययन किया, वरन् इनको मानव उपयोग के लिए बन्धित (harness) भी किया। उसी प्रकार, तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण का लक्ष्य भी राजनीतिक विश्व के बारे में ज्ञान-अर्जन के साथ ही साथ अधिक समुचित राजनीतिक व्यवस्थाओं का विकास व पेचीदा राजनीतिक समस्याओं का श्रेष्ठतर समाधान करना भी है। तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का यह उद्देश्य शताब्दियों से रहा है। अरस्तू द्वारा किये गये 158

संविधानों के तुलनात्मक अध्ययन से लेकर वर्तमान के विकासशील राज्यों से सम्बन्धित अध्ययनों में यह लक्ष्य विद्यमान रहा है कि विविधतायुक्त सामाजिक व राजनीतिक प्रतिमानों में कौन-सी राजनीतिक प्रक्रियाएँ, व्यवस्थाएँ व सस्याएँ देश विशेष के अधिकतम विकास व स्थायित्व में सहयोगी होती हैं।

आनुभविक राजनीतिक ज्ञान के सीमा-विस्तार से शायद ही तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के व्यावहारिक लक्ष्य को अलग किया जा सकता है। जब दल व्यवस्थाओं या विभिन्न सामाजिक व्यवस्थाओं के राजनीतिक प्रतिमानों पर प्रभाव की तुलना, राजनीतिक अस्थिरता की समस्या या श्रेष्ठ राजनीतिक व्यवस्था की स्थापना के लक्ष्य से की जाती है तब नये सिद्धान्त व नये सैद्धांतिक प्रतिमान उभरते हैं, जिनसे वर्तमान राजनीतिक ज्ञान को और व्यवस्थित या पुनर्बर्गीकृत करने में सहायता मिलती है और राजनीतिक प्रक्रियाओं, राजनीतिक सम्बन्धों व सस्याओं के बारे में यह नवीन ज्ञान फिर से राजनीतिक प्रक्रियाओं को परिवर्तित करने, नये संविधानों व सस्याओं को बनाने के प्रयत्नों को प्रभावित करता है। इस प्रकार यह चक्र चलता रहता है और तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन, राजनीतिक विश्व के बारे में ज्ञान-वर्धन, और इस अज्ञित ज्ञान से राजनीतिक सस्याओं, व्यवस्थाओं व प्रक्रियाओं में संशोधन, परिवर्तन व परिवर्धन करता है। वास्तव में राजनीतिकृत मानव की राजनीतिक समस्याओं के समाधान की भांग से ही तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन की प्रेरणा प्राप्त होती है और इस अध्ययन का लक्ष्य प्रधानतः ऐसे ज्ञान के व्यावहारिक उपयोग से युक्त रहता है।

शासन नीति में प्रयोग के लक्ष्य (Goals of Applications in Government Policy)

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का उद्देश्य सरकारों की नीति निर्धारण में योगदान भी है। सभी समाज शास्त्र अब नीति-विज्ञान (policy sciences) के रूप में देखे जाते हैं। इनमें भी राजनीति-शास्त्र का नीति-विज्ञान के रूप में देखा जाना स्वाभाविक है। राजनीति-विज्ञान की अध्ययन सामग्री का सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था से है जो आज सभी अन्य व्यवस्थाओं की नियन्त्रक, निर्देशक और निरीक्षक बनती जा रही है। विदेशों की 'राजनीति' के अवलोकनकर्ता तुलनात्मक राजनीति के ज्ञान का प्रयोग घटना-प्रवाहों (trends) के बारे में विस्तृत व व्यापक भविष्यवाणियाँ करने में करते हैं। इतना ही नहीं, अन्तर्राष्ट्रीय भ्रान्तिकारी आन्दोलन—राष्ट्रवाद, फासीवाद व साम्यवाद, अपने समर्थन में घटना-प्रवाहों की भविष्यवाणियाँ भी तुलनात्मक राजनीतिक पर्यवेक्षण व अनुभव के आधार पर करते रहे हैं। इसी प्रकार सम्पूर्ण विश्व में सरकारों के विदेश या प्रतिरक्षा मन्त्रालयों या व्यवस्थापिकाओं की, इनसे सम्बन्धित समितियों की रुचि राजनीति के विशिष्ट (detached) अवलोकन व अध्ययन के स्थान पर राजनीतिक गतिविधियों में जोड़-तोड़ करने में होती है। हर सरकार के विदेश मन्त्री या रक्षा मन्त्री, विदेश नीति या प्रतिरक्षा नीति के निर्माण व संचालन के लिए विदेशी राज्यों की कमजोरी और उनकी शक्ति का ज्ञान प्राप्त करना चाहते हैं। इसके लिए हर सरकार

व्यवस्थित व व्यापक शोध व तुलनात्मक अध्ययन का सहारा लेती है। तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का यह उपयोग अवश्य हो कूटनीतिक नीति, सैनिक नीति या विदेशी सहायता या तोड़-फोड़ की गतिविधियों इत्यादि में होता है और सत्ता-अभिमुखी (power oriented) राजनीतिज्ञ सरकारें, राजनीतिक दल व समूह या वैचारिक आन्दोलन इस ज्ञान का सीमित स्वार्थ-पूर्ति के लिए प्रयोग करते रहे हैं। पर इससे यह नहीं समझना चाहिए कि शासन-नीति सम्बन्धी लक्ष्य केवल सकुचित दायरे में सीमित रहते हैं। सरकारें संबंध ही तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का विदेश-नीति व राजनीति निर्धारण में प्रयोग करती रही हैं। तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का यह उपयोग या दुरुपयोग, तुलनात्मक राजनीति के शासन-नीति सम्बन्धी प्रयोग के लक्ष्य में कोई अन्तर नहीं लाता है। राजनीति केवल कलकित खेल ही नहीं है, इसमें वैज्ञानिक नियमों का उपयोग और राजनीति के सामान्य सिद्धान्तों के अनुरूप व्यवहार भी होने लगा है। अब सरकार केवल गोपनीयता के कुहरे से ढकी नहीं रहती। जन सामान्य की राजनीति में सहभागिता ने राजनीतिक खेल को अधिक से अधिक नियमबद्ध कर दिया है। ऐसी अवस्था में तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन विशिष्ट नीतियों को समझने व बनाने में विशेष उपयोगी होने लगा है, और इसलिए भी आजकल तुलनात्मक राजनीति अपने आप में एक अलग विषय बनता जा रहा है।

निष्कर्ष में यही कहा जाना चाहिए कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के उद्देश्य, सैद्धान्तिक ज्ञान प्राप्ति और इस ज्ञान का व्यावहारिक प्रयोग दोनों ही हैं। सैद्धान्तिक दृष्टि से तुलनात्मक राजनीति दार्शनिक स्व-ज्ञान व राजनीतिक विश्व के बारे में मानव ज्ञान में वृद्धि का ध्येय रखती है। व्यावहारिक दृष्टिकोण से इस अध्ययन का उद्देश्य राजनीतिक समस्याओं और संस्थाओं की कार्य विधि समझने और राजनीतिक प्रक्रियाओं के प्रवाह को इच्छित दिशा में ढालने का रहा है। राज्यों की सरकारों की नीति-निर्धारण क्रिया में भी इस अध्ययन का विशेष योगदान होने के कारण इसका लक्ष्य शासन नीतियों के निर्माण में प्रयोग से भी सम्बन्धित हो जाता है।

अन्ततः सभी सामाजिक विज्ञानों के अध्ययन का लक्ष्य श्रेष्ठतम मानव का निर्माण व विकास करना है। तुलनात्मक राजनीति का इसमें सर्वाधिक योगदान कहा जा सकता है। इससे ही विविध व विरोधी विचारधाराओं का ज्ञान प्राप्त होता है जिससे श्रेष्ठतर राजनीतिक व्यवस्था विकसित होती है। जैसे कोई भारतीय विदेश में स्वयं का सांस्कृतिक अभिज्ञान (identity) विदेशियों के सम्पर्क में आने से भिन्न जीवन पद्धतियों व संस्कृतियों को सहन करना और उनकी प्रशंसा करना सीखता है तो वह न केवल विश्व का श्रेष्ठतर नागरिक बनता है वरन् श्रेष्ठतर मानव भी बनता है। यह विविध विभिन्न व्यवस्थाओं व संदर्भ में ही सम्भव होता है। एक भारतीय का विदेश जाना उसे वास्तव में तुलनात्मक अध्ययन की अवस्था में ला देता है। इसलिए अगर यह कहा जाय कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का अन्ततः लक्ष्य, श्रेष्ठ मानव का निर्माण करना है तो कोई अति-योक्ति नहीं होगी।

तुलनात्मक राजनीति की समस्याएँ (PROBLEMS OF COMPARATIVE POLITICS)

सरकारों का अध्ययन, उनके व्यवहारों का विश्लेषण व उनकी बुद्धिमत्ता बनाना मुख्यतः इसलिए कठिन बन जाता है क्योंकि, हर समाज की केवल एक ही सरकार होती है और यह सरकार भी अन्य सभी सरकारों से हर प्रकार से अनीची व विविध ही नहीं होती। वरन् इसी राजनीतिक समुदाय की अनीनताओं की सरकारों से भी यह अलग व विभिन्न होती है। ऐसी एक राजनीतिक व्यवस्था में सम्बन्धित सरकार का अध्ययन ही जटिल थाप में चरम पर पहुँच जाता है। जिन सरकारों में तो इतनी विविधताएँ हैं, उनकी राजनीतिक विरासतें व समस्याएँ इतनी जटिल व भिन्न होती हैं और उनके अध्ययन व विश्लेषण के लिए उपयुक्त सामग्री व विपुलताएँ (skills) इतनी विचरी हुई व विविधताओं वाली हैं कि इनका तुलनात्मक अध्ययन न उपयुक्त जटिल बन जाता है। इसलिए कुछ लोगों ने तो कहा है कि इतनी व्यापकता में राजनीतिक व्यवस्थाओं का परिशुद्ध व समान विषय परिधि (rigorous common frame of reference) में तुलना करना वास्तव में तुलना में सम्मिलित हर राजनीतिक व्यवस्था को विविधता को अनदेखा करना है।¹

इस प्रकार तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन राजनीति के विद्यार्थी के लिए एक ठरक ता चुनौती बन जाता है और दूसरी ठरक नियमा का कारण बनता है। हर राजनीतिक व्यवस्था की अपनी ही कुछ ऐसी विविध विविधताएँ होती हैं जिनकी जटिल प्रतिकृति (duplicate) नहीं किया जा सकता और इसलिए अध्ययन केवल इसी का ही हो सकता है। इसी किमी और राजनीतिक व्यवस्था से तुलना सम्भव दिखायी नहीं देती। वास्तव में राजनीतिशास्त्री ने हर अध्ययन-वर्ण पर यह आग्रह होता कि वह राजनीतिक व्यवहार के सम्बन्ध में कल्पित किमी भी परिकल्पना (hypothesis) को प्रमाणित (verify) नहीं कर सकते हैं और न ही ऐसे निश्चित सामान्यीकरण का विकास कर सकते हैं जो सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं पर सर्वत्र, हर समय में लागू होता हो। ऐसी अवस्था में राजनीतिशास्त्री राजनीतिक व्यवहार की अद्वयता (uniqueness) का उल्लेख करते ही अपना विवेक का स्पष्टीकरण कर पाता है। सभी-सभी से ऐसा लगता है कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन सही रूप में राजनीतिक व्यवहार की विविधताओं का संशोधन स्पष्टीकरण कर ही नहीं सकता क्योंकि, राजनीतिक विषय में अनिश्चयता (indeterminacy) की मात्रा का इतना अधिक होता है कि सामान्यीकरण करीब-न करीब असम्भव सा प्रतीत होता है।²

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में समस्याएँ न केवल जटिल हैं वरन् सम्भार भी हैं तथा तुलनात्मक राजनीति के वर्तमान विचारक व

¹Ward and Marzidis, *op. cit.*, 55

²*Ibid.*, p. 7.

लेखक इन समस्याओं पर भी विविध मत रखते हैं। वे इनके समाधान के अलग-अलग उपाय प्रस्तुत करते हैं। परन्तु, अधिकांशतः लेखक इस बात पर सहमत हैं कि तुलनात्मक राजनीति में कुछ आधारभूत समस्याएँ हैं तो कुछ सामान्य समस्याएँ हैं। संक्षेप में ये समस्याएँ निम्नलिखित हैं।

प्रत्ययों की रचना एवं परिभाषा (Concept Construction and Definition)

मुनिश्चित तुलना के लिए यह आवश्यक है कि तुलना में प्रयुक्त होने वाले प्रत्ययों (concepts) की स्पष्ट व्याख्या व परिभाषा की जाय। शब्दावली की अस्पष्टता तुलनात्मक राजनीति की कमजोरी हो नहीं है बरन यह तुलनात्मक राजनीति की आधारभूत समस्या है। जी० सार्टोरी* (G Sartori) की मान्यता है कि तुलनात्मक राजनीति में केवल यही समस्या आधारभूत है क्योंकि प्रत्यय दोहरी भूमिका निभाते हैं। प्रथम तो यह तुलनात्मक राजनीति के सिद्धान्तों की हवाई होते हैं और दूसरे यह तुलनात्मक आकड़ों के धारक होते हैं। प्रत्यय यह दोहरा कार्य सभी कर सकते हैं जबकि यह मुनिश्चित रूप से परिभाषित तथा एक दूसरे से उचित वर्गीकरण योजना (taxonomic scheme) में आबद्ध हो। इसलिए, प्रत्ययीकरण (conceptualization) विवेचन, तुलना, माप (measurement) सैद्धान्तिकरण और सिद्धान्त-परीक्षण से पूर्व की अवस्था है। प्रत्ययीकरण की रचना की समस्या इसलिए और भी पेचीदा बन जाती है क्योंकि, प्रत्यय शून्य में या नये सिरे से नहीं बनाये जा सकते हैं। अतीत का अनुभव, सांस्कृतिक प्रभाव, प्रचलित सिद्धान्त व प्रत्यय संरचनाएँ (concept constructs) इत्यादि सभी इनको प्रभावित करते हैं। इससे अलावा भी यह समस्या है कि प्रत्ययों का अधिक से अधिक अवस्थाओं में व्यापक प्रयोग, जो तुलना के लिए अनिवार्य है, इनके अर्थ में उतनी ही अस्पष्टता ला देता है। जैसे 'राज्य', 'दल', 'लोकतन्त्र', 'नास्ति', 'फासीवाद' व 'विचारधारा' शब्दों का राजनीति-विज्ञान की शब्दावली में प्रयोग कोई सुस्पष्ट अर्थबोधन नहीं करता, उसी प्रकार 'राजनीतिक व्यवस्था' या 'राजनीतिक संस्कृति' इत्यादि भी प्रयोग की विस्तृतता के साथ-साथ अस्पष्टता से युक्त हो जाते हैं। यह अर्थ की अस्पष्टता, प्रत्यय विरोध की तुलनात्मक राजनीति में प्रयुक्तता अर्थहीन बना देती है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति में, राजनीति-विज्ञान में प्रचलित प्रत्ययों की अनुपयुक्तता के कारण, नवीन प्रत्ययों की रचना व विकास अनिवार्य हुआ है। राजनीति-विज्ञान में सदियों से प्रचलित 'राज्य', 'शक्तियों', 'पदों', 'समाजों' 'लोकमत' व 'नागरिक प्रशिक्षण' (citizenship training) इत्यादि प्रत्ययों का तुलनात्मक राजनीति ने परित्याग कर इनके स्थान पर क्रमशः 'राजनीतिक व्यवस्था', 'प्रियाओं', 'भूमिकाओं' (roles), 'संरचनाओं' (structures), 'राजनीतिक संस्कृति' व 'राजनीतिक समाजीकरण' इत्यादि की रचना व प्रयोग प्रारम्भ किया।

परन्तु नवीन प्रत्ययों का तुलनात्मक राजनीति में प्रयोग, इनकी मुनिश्चित, अधिकृत

*G Sartori: Concept Misformation in Comparative Politics', *American Political Science Review*, 1970, Vol LXIV, No 4, pp 1033-53

व सर्वमान्य परिभाषा की समस्या सामने ला देता है। प्रत्ययो की क्रियात्मक या परिचालनात्मक (operational) परिभाषा आवश्यक ही नहीं अनिवार्य है। पर ऐसी परिभाषा कर पाना अत्यधिक कठिन है क्योंकि, प्रत्यय स्वयं विकास की अवस्था में हैं और हमेशा विकासोन्मुख रहते हैं जिससे उनकी सुस्पष्ट सीमा (boundary) अंकित नहीं की जा सकती। यही कारण है कि तुलनात्मक राजनीति के विद्वान आज भी नये प्रत्ययो की रचना व परिभाषा की समस्या के समाधान में उलझे हुए हैं। राजनीतिक व्यवहार की श्रवती हुई अनुपमता, नये-नये प्रत्ययों का प्रयोग अनिवार्य बना देती है और इससे उनकी सुनिश्चित परिभाषाएँ तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में आधारभूत समस्या उत्पन्न करती हैं।

इसी प्रकार तुलनात्मक राजनीति में प्रयुक्त शब्दावली की परिभाषा की समस्या यद्यपि विशेष मौलिक मतभेद तो उत्पन्न नहीं करती फिर भी यह समस्या इसलिए बन जाती है कि शब्दावली पर सहमति का आज़ भी अभाव है। वैसे हर विकासोन्मुख शास्त्र में यह समस्या रहती है, पर तुलनात्मक राजनीति में इस पर साधारण से अधिक विवाद दिखायी देता है। राजनीतिक व्यवहार की अनुपमता ही शायद यह शब्दावली सम्बन्धी विवाद बनाए हुए है। आज भी तुलनात्मक राजनीति में प्रयुक्त होने वाले अनेक शब्द, जैसे 'राजनीतिक सम्प्रेषण', 'वस्त्रस्करण (acculturation)', 'राजनीतिकरण' व 'राजनीतिक समाजीकरण' ऐसे हैं जिनकी अर्थ-भिन्नता समस्या उत्पन्न करती है और तुलनात्मक राजनीति के विकास में बाधक बनती है।

अमूर्तीकरण के स्तर एवं वर्गीकरण (Levels of Abstraction and Classification)

तुलनात्मक राजनीति में अमूर्तीकरण के स्तर एवं वर्गीकरण की समस्या प्रत्ययो की समस्या से ही सम्बद्ध है। इसलिये तुलनात्मक राजनीति में नये प्रत्ययो की खोज में यह ध्यान अनिवार्य रखना होता है कि यह प्रत्यय सर्वव्यापी सिद्धान्तों के निर्माण के लिए आवश्यक विस्तृत व विश्वव्यापी तुलनाएँ सम्भव बनायें। कोई प्रत्यय अगर ऐसा है कि उससे सीमित मूलना मिलती है या एक ही राजनीतिक व्यवस्था से सम्बद्ध है तो उसका तुलनात्मक उपयोग निरर्थक होगा क्योंकि ऐसे प्रत्यय के आधार पर की गयी तुलना से विश्वव्यापी सिद्धान्त का निर्माण सम्भव नहीं होगा। इस प्रकार, एक तरफ तो ऐसे प्रत्यय, जो सम्पूर्ण विश्व की राजनीतिक व्यवस्थाओं पर समान रूप से लागू होते हो, सम्भव नहीं, और दूसरी तरफ, अमूर्तीकरण विश्वव्यापी स्तर पर ऐसे ही प्रत्यय अनिवार्य बना देता है। ऐसी अवस्था में प्रत्ययो के अमूर्तीकरण के विभिन्न स्तरों की व्यवस्था करना ही एक मात्र मार्ग रह जाता है। जी० सारटोरी ने इस समस्या के समाधान-स्वरूप प्रत्ययो के अमूर्तीकरण के तीन स्तरों की विवेचना की है। प्रथम, उच्च-स्तरीय प्रवर्ग (high level categories), जिसे वह सर्वव्यापी प्रत्ययीकरण (universal conceptualization) कहते हैं और इन्हें विश्वव्यापी सिद्धान्तों (global theory) के निर्माण में सहायक मानते हैं। दूसरे, मध्य-स्तरीय प्रवर्ग, जिसे वह मध्य-स्तरीय प्रत्ययीकरण कहते हैं और इन्हें

मध्य स्तरीय सिद्धान्तों के निर्माण में सहायक मानते हैं। और तीसरे, सीमित-स्तरीय व समानुपात्मक (configurative) प्रवर्ग, जिसे वह सीमित-स्तरीय प्रत्ययोंकरण कहते हैं और इन्हें सीमित-स्तरीय सिद्धान्तों के निर्माण में सहायक मानते हैं।

इस प्रकार, तुलनात्मक राजनीति में प्रत्ययों के अमूर्तीकरण के तीन स्तर उपयोगी होते। तुलनात्मक राजनीतिक ज्ञान की वर्तमान अवस्था में गोधे विश्वव्यापी सिद्धान्तों के निर्माण का प्रयत्न करना निरर्थक है। इसलिए ही तुलनात्मक राजनीति के विद्वान सीमित स्तरीय सिद्धान्तों (narrow-range theory) से प्रारम्भ कर, मध्य-स्तरीय सिद्धान्त (middle-range theory) और विश्व-व्यापी सिद्धान्त (global theory) निर्माण का लक्ष्य रखते प्रतीत होते हैं।

तुलना के लिए राजनीतिक व्यवस्थाओं का मुनिश्चित आधार पर वर्गीकरण की अनिवार्यता है। परन्तु राजनीतिक व्यवस्थाएँ अपने आप में इनकी विचित्र व अलग-होती हैं कि उनका वर्गीकरण या तो हा नहीं सकता और प्रगर किया जाता है तो उनकी विचित्रता को उतना ही नजर-दाज करना पड़ता है। इतना ही नहीं, अरस्तू द्वारा किया गया वर्गीकरण तुलनात्मक राजनीति में उपयोगी नहीं क्योंकि इसकी स्पष्टीकरण क्षमता अत्यधिक सीमित है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक व्यवस्थाओं के ऐसे वर्गीकरण की आवश्यकता होती है जो विश्वव्यापी हों। तुलनात्मक राजनीति में वर्गीकरण, प्रत्यय निर्माण व सिद्धान्त निर्माण तीनों ही परस्पर सम्बन्धित हैं। इसलिए तुलनात्मक राजनीति में सर्वव्यापी सिद्धान्त निर्माण का लक्ष्य, सर्वव्यापी वर्गीकरण आवश्यक बना देता है। यही कारण है कि तुलनात्मक राजनीति के विद्वानों ने वर्गीकरण के प्रयास ही नहीं किये वरन् ऐसे अनेकों वर्गीकरण प्रस्तुत भी किये हैं और आज भी सन्तोषजनक वर्गीकरण की तलाश जारी है। ज्यों-ज्यों तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के नये-नये उपकरण (tools) सामने आते जाते हैं वैसे ही वर्गीकरण के नये व मुनिश्चित आधार प्रस्तुत होते हैं और शायद निवृत्त भविष्य में एस० ई० पाइनर¹⁰ द्वारा किये गये वर्गीकरण का परिमार्जन कर उसे सर्वव्यापी रूप देना सम्भव हो।

तथ्य-एकत्रीकरण या संकलन की समस्या (Problems of Data Collection)

तुलनात्मक अध्ययन के लिए न केवल सरकार वित्तेय के बारे में सही, विस्तृत व व्यापकतम जानकारी उपलब्ध हो वरन् अधिक से अधिक शासन व्यवस्थाओं के बारे में तथ्य प्राप्त हो। सभी इन विविधतायुक्त विभिन्न तथ्यों में समानताओं और असमानताओं के लिए उत्तरदायी परिस्थितियों का विश्लेषण व स्पष्टीकरण सम्भव है। इससे स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति में शासन व्यवस्थाओं, राजनीतिक संस्थाओं, प्रक्रियाओं व राजनीतिक व्यवहार के बारे में अधिकतम तथ्यों का संकलन अनिवार्य है। विभिन्नतायुक्त व व्यापक जानकारी के अभाव में व्यवस्थित ढंग से तुलनात्मक अध्ययन सम्भव नहीं। इसलिए राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित तथ्यों, आंकड़ों व जानकारी का संकलन

तुलनात्मक राजनीति की प्रमुख व प्रथम आवश्यकता है। हर राजनीतिक व्यवहार के बारे में यह जानकारी प्राप्त करना सरल नहीं, अत्यन्त कठिन है। राजनीतिक आचरण की प्रवृत्ति ही ऐसी है कि इसके बारे में सुनिश्चित तथ्य आसानी से एकत्र नहीं किये जा सकते। इसलिए तुलनात्मक राजनीति में मौलिक व जटिल समस्या सरकारों के व्यवहार के बारे में आकड़ों के संकलन की है। आकड़ों व जानकारी (information) के संकलन के विभिन्न आयामों (dimensions) व पहलुओं के कारण यह समस्या और भी गम्भीर बन जाती है। संक्षेप में जानकारी प्राप्त करने में निम्नलिखित कठिनाइयाँ इस समस्या को तुलनात्मक राजनीति की प्रमुख समस्या बना देती हैं।

(क) तथ्यों तक पहुँच की सीमाएँ (Access to data is limited)—राजनीतिक व्यवहार के सम्बन्ध में तथ्य सुगमता से उपलब्ध नहीं होते हैं। निरंकुश शासन व्यवस्थाओं में तो इन तक पहुँच की आज्ञा ही नहीं होती है। जहाँ पर नीति निर्धारकों का व्यवहार गोपनीयता के आवरण में ही लुप्त रहता है। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में भी कई कारणों¹¹ से महत्वपूर्ण तथ्यों को चिरबात तक प्रकाश में नहीं आने दिया जाता। यद्यपि लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में ऊपर से देखने में राजनीतिक व्यवहार खुला (open) व उन्मुक्त दिखायी देता है पर वास्तव में वस्तुस्थिति ऐसी नहीं होती। गोपनीयता का पद उन सब महत्वपूर्ण तथ्यों पर तथ्यी अवधि तक पड़ा रहता है जिनकी तुलनात्मक राजनीति में अनिवार्य आवश्यकता होती है। ऐसी अवस्था में ऐसी महत्वपूर्ण जानकारी (vital information) का स्रोत समाचारपत्र और राजनीतिक नेता स्वयं ही होते हैं। पर समाचारपत्रों से प्राप्त तथ्यों की विश्वसनीयता की अपनी सीमाएँ होती हैं और राजनीतिक प्रक्रियाओं से प्रत्यक्ष रूप में सम्बन्धित व्यक्तियों द्वारा साधारणतया वही जानकारी प्राप्त हो सकती है जो विशेषकर विवाद रहित हो या विशेष महत्वपूर्ण नहीं हो।

उपरोक्त बातों से यह नहीं समझना चाहिए कि राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित जानकारी प्राप्त हो ही नहीं सकती। क्योंकि पूर्ण गुप्तता उतनी ही असम्भव है जितना पूर्ण खुलापन। यहाँ तक कि निरंकुश से निरंकुश व्यवस्थाओं में भी, जो छाँटोम व अन्वेषण के लिए पूर्णतया बन्द हों, उनमें भी कुछ तथ्य अवश्य ही ज्ञात हो जाते हैं। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाओं में भी उन क्षेत्रों का विस्तार अत्यधिक रहता है जिनमें जानकारी या तो बहुत कम या बिल्कुल प्राप्त नहीं हो पाती क्योंकि 'जनहित की भाव' में प्रतिरक्षा, विदेश सम्बन्ध, आन्तरिक सुरक्षा व सरकारों के निर्णयों के सम्बन्ध में इनकी तथ्य जानकारी नहीं बताए जाते हैं। परन्तु फिर भी शोधकर्ता की जानकारी उपलब्ध साधनों से इतनी अधिक हो सकती है कि यह तथ्यपूर्ण निष्कर्ष निकालने में सफल हो सकता है। जैसा कि जे. जे. ब्लॉण्डेल ने लिखा है कि "सरकार के विभिन्न क्षेत्रों के सम्बन्ध में जो जानकारी राजनीति-शास्त्री प्राप्त कर सकता है अगर उसकी ही तुलना करें तो

¹¹Even in democratic countries like UK or India, information is denied to the researcher, on the plea of 'Public Interests' or 'National Interests' or 'Internal Security' considerations

यह वास्तव में अभिव्यक्त होगी और इस जानकारी से अगर 'बन्द-धूले निरन्तर रेख' (closed open continuum) पर विभिन्न राज्यों को अंकित करने का प्रयास करें तो स्पष्ट होगा कि स्वयं निरकुश तन्त्रों व उदार लोकतन्त्रों में ही व्यापक अन्तर पाये जाते हैं।¹² फिर भी सामग्री तक पहुँच की कठिनाई कई बार तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में गतिरोध की अवस्था ला देती है।

(ख) आकड़ों का माप में कठिनाई (Measurement of data is difficult)—राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित तथ्यों का सङ्कलन इसलिये और भी कठिन हो जाता है कि आकड़ों व व्यवहार को मापा नहीं जा सकता। अनेकों राजनीतिक निर्णय सुनिश्चित नाप से परे होते हैं और इसलिये तुलनात्मक विश्लेषण के लिए अनुपयुक्त होते हैं। तुलनात्मक अध्ययन के लिये तथ्यों का सुनिश्चित होना अनिवार्य है। अग्यया निष्कर्ष गलत हो जाएंगे। कुछ क्रियाएँ तो ऐसी हैं कि उनको नापा ही नहीं जा सकता। जैसे अगर हम यह देखना चाहे कि विभिन्न देशों में राजनीतिक व्यवस्था के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण निर्णय लेने में व्यवस्थापिकाओं की क्या भूमिका व प्रभाव रहता है तो इसकी नापना और फिर तुलना करना अत्यन्त कठिन होगा। अक्सर ऐसा कहा जाता है कि कार्यपालिकाओं का बीसवीं सदी में प्रभाव व भूमिका बहुत बढ़ गयी है। अब अगर इसकी तथ्यों पर आधारित करके जाचना हो तो कितनी व्यावहारिक कठिनाई होगी यह स्वयं स्पष्ट है। इस प्रकार जानकारी प्राप्ति की यह दूसरी कठिनाई भी एक समस्या बन जाती है।

(ग) राजनीतिक घटनाओं की विचित्रता (Uniqueness of political events)—आकड़ों का सङ्कलन इसलिये भी कठिन हो जाता है कि हर राजनीतिक घटना व व्यवहार विचित्र व अनुपम होता है, और इनकी अनुपमता इन सबको एक दूसरे से भिन्न व विभिन्न बना देती है, जिनका तुलनात्मक विश्लेषण अनुपयुक्त प्रतीत होता है। क्योंकि तुलना के लिए कुछ मोटी समानता, सामान्य सन्दर्भ सम्भव बनाने के लिए आवश्यक होती है। यह राजनीतिक क्रिया की विशेषता है कि ज्यों-ज्यों शक्ति-केन्द्रों (centres of power) की ओर अग्रसर होते हैं त्यों-त्यों निर्णय लेने की प्रक्रिया विचित्र बनती दिखायी देती है। करोड़ों मतदाताओं हजारों उम्मीदवारों व सैकड़ों विधायकों में से केवल एक ही प्रधान मन्त्री या राष्ट्रपति क्यों बन पाता है? इसका अगर अध्ययन करना हो और तुलनात्मक आधार पर कुछ सामान्यीकरण का प्रयास किया जाए तो हर घटना का अनुपमपन या हर व्यक्ति की विशेष परिस्थिति उसे सम्भव नहीं होने देगी। अगर ऐसे ही कार्यपालिकाओं की प्रति-राष्ट्रीय (cross national) स्तर पर तुलना करें तो राजनीतिशास्त्री हर परिस्थिति, व्यक्तित्व, सस्या तथा प्रक्रिया को अनुपम पाएँ और इस कारण शायद कार्यपालिकाओं की निर्णय प्रक्रिया व उनकी सही प्रकृति पर कुछ भी अर्थपूर्ण प्रकाश नहीं पड़ेगा।

इससे यह स्पष्ट है कि तुलनात्मक प्रकृति के आकड़े सङ्कलित करना तुलनात्मक राजनीति के विद्यार्थी की प्रमुख समस्या है, तथा इसका अध्ययन पद्धति के प्रश्नों के

साथ गठजोड़ इनकी ओर भी उलझा देता है। परन्तु तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के लिए तथ्य संकलन में इस 'अनुपमता' व तथ्यों के आधारों की विविधता की समस्या का तो हमेशा सामना करना ही होगा क्योंकि, यह ता इन 'शास्त्र' के संरचनात्मक बन्धन (structural constraints) है।

पृष्ठभूमि परिवर्त्यों की समस्या (Problem of Background Variables)

राजनीतिक जीवन में करोड़ों व्यक्तियों की गतिविधियाँ सम्मिलित रहती हैं। यह गतिविधियाँ व उन सब व्यक्तियों का व्यवहार प्रतिमान (behaviour pattern) अनेकों तत्वों से प्रभावित रहता है। आर्थिक स्थितियों से लेकर जनजात, लिंग, भौगोलिक विशेषताओं से ऐतिहासिक दुर्घटनाओं तक का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष प्रभाव शासकों व सरकारों के व्यवहार पर पड़ता है किसी राजनीतिक व्यवस्था को स्थायी अथवा अस्थायी बनाने वाले प्रभाव अथवा किसी राजनीतिक संस्था तथा प्रक्रिया को प्रभावित करने वाले तत्व परिवर्त्य कहलाते हैं। तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में इन परिवर्त्यों की समस्या अत्यधिक जटिल है क्योंकि राजनीतिक व्यवहार, हर स्तर पर हर क्षण इनसे प्रभावित होता रहता है। इसलिए राजनीतिक व्यवहार की वास्तविकताओं को समझने के लिए इन पृष्ठभूमि परिवर्त्यों की न केवल जानकारी ही आवश्यक है बल्कि इनकी पहचान भी जरूरी है। यह परिवर्त्यों की जानकारी व पहचान निम्न कारणों से न केवल कठिन बन जाती है बल्कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में सम्पूर्ण दृष्टावटें उत्पन्न करती है। संक्षेप में यह कारण इस प्रकार हैं—

(क) परिवर्त्यों की असीमता (Wide range of variables)—राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित परिवर्त्यों की संख्या इतनी अधिक है कि इनकी गिनती करना या इन सबका तुलनात्मक अध्ययन में ध्यान रखना अत्यधिक कठिन है। जैसे एक मतदाता, चुनाव में मत देते समय, जाति, धर्म, भाषा, शिक्षा, आर्थिक अवस्था जैसे अनेकों तत्वों से प्रभावित हो सकता है परन्तु, इनमें से कितना किस का प्रभाव रहा यह जान सनना कठिन है? इसी प्रकार, सरकारों के व्यवहार, ऐतिहासिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, धार्मिक, नैतिक इत्यादि अनेकों प्रभावों से विभिन्न बनते हैं। तुलनात्मक राजनीति का विद्यार्थी इनकी अनेकता से न तो आख बन्द कर सकता है और न ही इन सभी परिवर्त्यों को अपने अध्ययन में आधार बना सकता है। इस प्रकार, तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक व्यवहार को प्रभावित करने वाले परिवर्त्यों की असीमता एक बड़ी समस्या है, क्योंकि कोई भी मानव संस्थितिक इन सबकी गणना तो दूर, बल्पना तक नहीं कर सकता है।

(ख) परिवर्त्यों की जटिलता (Complexity of variables)—परिवर्त्यों की अनेकता तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में उतनी जटिलता उत्पन्न नहीं करती जितनी कि इनकी स्वयं में पारस्परिक गठबन्धिता। परिवर्त्य एक दूसरे से इतने गुंथे होते हैं कि इस कारण इनमें से महत्वपूर्ण की पहचान व उनका प्रभाव नाप पाना तुलनात्मक राजनीति की एक समस्या बनी हुई है।

(ग) परिवर्त्यों की पहचान की कठिनाई (Difficulty in identification of variables)—राजनीतिक प्रक्रियाओं की वान्तव में मोड़ देने वाले तथ्यों व परिवर्त्यों की पहचानना राजनीतिक व्यवहार की गहराई से खोज सम्भव बनाता है। परन्तु नवीनतम मात्र उपकरणों की उपलब्धि के बावजूद ऐसा कोई साधन नहीं निकल पाया है जिसने यह निष्कर्ष निकारा जा सके कि अमुक राजनीतिक व्यवहार केवल इस परिवर्तन के प्रभाव से ही इन प्रकार विनिष्ठ बना। जब सभी इस प्रकार एक परिवर्तन को अलग कर इसी आधार पर तुलनात्मक अध्ययन में सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया गया है तो एक एक परिवर्तन सिद्धान्त (single variable theories) विभिन्न राजनीतिक अन्तर्गों व एक अग्र का ही समुच्च नहीं कर पाये हैं। इससे स्पष्ट है कि परिवर्तनों में केवल महत्वपूर्ण की पहचान न कर पाना ही सम्पूर्ण निष्कर्ष को गलत बना सकता है।

(घ) परिवर्तनों के माप की कठिनाई (Problem of measurement of variables)—जिस प्रकार राजनीतिक तथ्यों का नापना कठिन है, इसी प्रकार परिवर्तनों का माप भी एक चुनौती है। प्रमुखतया उन परिवर्तनों को, जिनका सम्बन्ध मूल्यों, मान्यताओं, मान्यताओं व विश्वासों से है मापना सहज नहीं। इनके माप में कठिनाई, इनका तुलना में प्रयोग जटिल बन जाता है। यही कारण है कि वहाँ राजनीतिक व्यवहार पर प्रभावों का अंकन करना हा ठा विदेशी सावधानियों से ही लाभप्रद तुलना सम्भव हो सकती है।

(ङ) परिवर्तनों का बदलता प्रभाव (Varying influence of variables)—परिवर्तनों में एक विविधता यह भी है कि एक ही परिवर्तन, एक-सी परिस्थिति में भी अलग-अलग प्रभाव डालता देखा गया है। इसने इन परिवर्तनों की भारित (weightage) करना आवश्यक हो जाता है। जैसे भारत में एक दलीय प्रभुत्व, स्वतन्त्रता सधाम की प्रवृत्तियों से या सामाजिक विविधता या भारतीयों की निरक्षरता के परिवर्तन के कारण से है ऐसा निश्चयान्वक रूप से कहना जटिल ही है।

इन प्रकार तुलनात्मक राजनीति में परिवर्तनों की समस्या ने ही अनेकों को इस बात से सहमत कर दिया कि तुलनात्मक अध्ययन में बहु-परिवर्तन विश्लेषण (multivariate analysis) ही उपयुक्त है। इसी आधार पर यह स्पष्ट किया जा सका है कि विकास-शील राज्यों में सैनिक घातकों की न्यायना वनों अधिक सम्भावित रही है। निष्कर्ष रूप में यही कहा जा सकता है कि राजनीतिक व्यवहार की पृष्ठभूमि में परिवर्तनों की समस्या तुलनात्मक राजनीति में आज भी विदेशी जटिलताएँ बनाये हुए हैं और इसी कारण से अनेकों राजनीति शास्त्रियों ने एक ही देश की व्यवस्था के अध्ययन पर ध्यान केन्द्रित रचना जे अकेले तरह में समझने के लिए श्रेष्ठतर माना है।¹² इस प्रकार के अध्ययन में परिवर्तनों की समस्या उतनी पेचीदा नहीं बनती जितनी विभिन्न व्यवस्थाओं व राजनीतिक व्यवहारों की तुलना के मन्दर्भ में बन जाती है। पर इस प्रकार के अध्ययन की उपयोगिता-सीमाएँ (utility limitations) हैं और इस कारण परिवर्तनों की समस्या

¹²The reference is to the country by country study, peculiar to the traditional approach of comparative politics

से तुलनात्मक राजनीति का विद्यार्थी मुह नहीं मोड़ सकता वरन् इनके वैज्ञानिक अध्ययन के उपाय खोजता रहता है।

मानकी-संस्थाओं व व्यवहार में अन्त-सम्बन्ध की समस्या (Problem of Inter-connection between Norms Institutions and Behaviour)

तुलनात्मक सरकारों व अध्ययन का लक्ष्य यह समझना है कि क्यों सरकारों के कुछ प्रकार कुछ परिस्थितियों में ही विद्यमान रहते हैं? उत्तर में यही भले ही यह कह दिया जाय कि इन सरकारों की प्रकृति का योगों में विभिन्न सरकारों के अध्ययन या व्यवहारों के वाद निर्णय लिया है। पर इसमें वास्तविकता यह दिखायी देती है कि सरकारी तन्त्रों के सम्बन्ध में मूल्यों, मान्यताओं व आदर्शों का तत्त्व, कि सरकार की क्या करना चाहिए या क्या नहीं करना चाहिए, निर्णय का आधार होता है? यह बात यह प्रश्न उभारती है कि राजनीतिक सिद्धान्तों, राजनीतिक संस्थाओं और राजनीतिक व्यवहार में क्या सम्बन्ध है व क्या सम्बन्ध होना चाहिए? कई बार राजनीतिक समाज जिन मूल्यों, आदर्शों व आस्थाओं को सिद्धान्त के रूप में अपनाकर उनकी व्यवहार में प्राप्त करने के लिए जो संस्थागत रचनाएँ करते हैं उनके अनुसार शासकों व जनसाधारण का आचरण नहीं रहता है। इससे यह समस्या प्रमुख बन जाती है कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में क्या संविधानों में प्रतिपादित सिद्धान्तों का अध्ययन किया जाय या संविधानों द्वारा स्थापित राजनीतिक संस्थाओं के विशेषण तक सीमित रहा जाय या वास्तविक राजनीतिक व्यवहार का प्रमुखतया अध्ययन हो? इन तीनों का परस्पर सम्बन्ध, जो कम या अधिक हो सकता है, इनके ऊपर आधारित तुलनात्मक अध्ययन को और भी पेचीदा बना देता है।

हर राजनीतिक व्यवस्था को समझने के लिए मोटे रूप से इससे सम्बद्ध तीन पहलुओं की पारस्परिकता का सन्दर्भ रचना होता है। राजनीतिक मानकी या मूल्यों, राजनीतिक संस्थाओं और राजनीतिक व्यवहार को एक दूसरे से अलग नहीं किया जा सकता।

तुलनात्मक राजनीति के विद्यार्थी को इन तीनों पहलुओं में सम्बन्ध स्थापित करने में विशेष कठिनाई होती है। यह तीनों एक दूसरे को प्रभावित करते हैं और औपचारिक रूप से तो एक दूसरे पर आधारित दिखायी देते हैं परन्तु व्यवहार में इन तीनों में कई बार, कई राज्यों में, मुख्यतया साम्यवादी व निरंकुश शासन व्यवस्थाओं में, अत्यधिक अन्तर दिखायी देता है और यह अन्तर हर राजनीतिक अभिनेता (political actor) के परिवर्तन के साथ बदलता दिखायी देता है। इस समस्या की महनता का संकेत इन तीनों के अर्थ व विस्तृत महत्त्व और इनकी पारस्परिकता के विवेचन से ही सम्भव है। इनका संक्षिप्त विवेचन इस प्रकार है।

(क) मानक या मूल्य (Norms or values) —इसके अन्तर्गत यह राजनीतिक दर्शन, मूल्य, मान्यताएँ व आस्थाएँ आती हैं जिन पर किसी समाज की राजनीतिक व्यवस्था आधारित होती है। यह मूल्य संविधानों में, कानून के रूप में, नियमों या राजनीतिक व्यवहार की प्रक्रिया व परम्पराओं के रूप में प्रकट रूप लेते हैं। परन्तु

तुलनात्मक राजनीति में इन मूल्यों की समस्या तब भीषण बनती है जब इन्हें जबरदस्ती किसी राजनीतिक समाज पर लाद दिया जाता है। इसलिए तुलना से पहले यह प्रश्न उठता है कि मानक स्वतः स्थापित है या समाज को इन्हें अपनाने के लिए मजबूर किया जा रहा है। यहाँ विभिन्न मानकों का विश्लेषण अलग-अलग करके तुलनात्मक राजनीति में इन विभिन्न मानकों द्वारा उत्पन्न कठिनाइयों को समझना सरल होगा। इसलिए संक्षेप में विभिन्न प्रकार के मानकों का विवेचन करना आवश्यक है जो इस प्रकार है। मोटे तौर पर मानक तीन प्रकार के होते हैं—

- (i) प्राकृतिक या स्वाभाविक मानक (natural norms)
- (ii) आरोपित या लादे गये मानक (imposed norms)
- (iii) संवैधानिक मानक (constitutional norms)

किसी राजनीतिक व्यवस्था में चाहे संविधान हो या नहीं, कुछ राजनीतिक आचरण स्वतः ही विकसित होता रहता है। यह व्यवहार धीरे-धीरे ठोसता प्राप्त कर परम्परा बन जाता है। यह परम्पराएँ इतनी स्वाभाविक होती हैं और इनमें समाज का राजनीतिक दर्शन इतना परिलक्षित होता है कि राजनीतिक समाज का हर सदस्य, हर अन्य सदस्य से यह अपेक्षा करता है कि उसका आचरण इन स्वतः विकसित परम्पराओं के अनुरूप हो। ऐसे मानक जहाँ हो उस समाज में सिद्धान्त, संविधान व राजनीतिक व्यवहार में साम्य (harmony) रहता है। ऐसी राजनीतिक व्यवस्था तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में विशेष कठिनाई पैदा नहीं करती।

दूसरी प्रकार के मानक राजनीतिक समाज पर जबरदस्ती लादे जाते हैं। समाज इन मूल्यों से सहमत हो या नहीं, तानाशाह या समाज सुधारक शासक इन्हें समाज पर बलपूर्वक लागू कर देते हैं क्योंकि वे या तो उस व्यवस्था को, जो समाज को मान्य नहीं, बनाये रखना चाहते हैं, या राजनीतिक समाज की इच्छाओं के प्रतिकूल समाज के ढाँचे का पुनर्गठन करना चाहते हैं। ऐसी अवस्था में समाज का चाहे कितना ही विरोध हो, राजनीतिज्ञ बलपूर्वक यह मानक व्यवस्था पर स्थापित करने का प्रयास करते हैं। इनको आरोपित या निर्मित मानक कहा जाता है क्योंकि इन्हें न समाज स्वीकार करता है और न ही स्वेच्छा से इनके अनुरूप आचरण करता है। तुलनात्मक राजनीति में ऐसे मानक अत्यन्त पेचीदगियाँ उत्पन्न करते हैं क्योंकि राजनीतिक आचरण के यहाँ दो रूप होते हैं तथा प्रकट रूप से इच्छित आचरण हमेशा विपरीत बन जाता है।

संवैधानिक मानक उपरोक्त दोनों प्रकारों के मध्य की अवस्था में होते हैं। यह सामान्यतया संविधान में निहित रहते हैं और इन्हें सामान्यतया समाज स्वीकार करता है या जो अनुमन (persuasive) साधनों द्वारा स्वीकार कराये जाते हैं। तुलनात्मक राजनीति में इनसे भी कठिनाई उत्पन्न नहीं होती परन्तु यह प्रथम से भिन्न है क्योंकि यहाँ कुछ अंश तक शक्ति के कारण राजनीतिक आचरण संचालित होता है।

तुलनात्मक राजनीति में यह मानक सामान्यतया समस्या इसलिए बन जाते हैं कि तुलनात्मक अध्ययन में अगर इनका ध्यान नहीं रखा जाता है तो राजनीतिक आचरण के आकड़े गलत हो जायेंगे। इसलिए राजनीति के विद्यार्थी को मानकों का ध्यान अवश्य

रखना होगा। अगर ऐसा नहीं किया गया तो परिणाम पूर्णरूप से अमात्मक हो सकते हैं। जैसे रूस में मतदान प्रतिष्ठत के आधार पर नागरिकों के राजनीतिकरण (politicization) का निष्कर्ष निकाला जाय और इसकी भारत के मतदान प्रतिष्ठत या अमरीका के मतदान प्रतिष्ठत से तुलना की जाय तो भारत व अमरीका का नागरिक रूस के नागरिक के मुकाबले में बहुत कम राजनीतिवृत्त दिखायी देगा। परन्तु यह निष्कर्ष कितना गलत व भ्रामक है यह स्वयं में स्पष्ट है। यह गलत निष्कर्ष मानकों की भिन्नता के कारण ही है। इससे स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति में मानकों के विभिन्न प्रकार की गहराई तक जाना आवश्यक है।

(ख) राजनीतिक समस्याएँ (Political Institutions)—आदर्शों या मूल्यों को व्यावहारिक बनाने के लिए हर समाज उनका संस्थाकरण (institutionalization) करता है। यह इनका मूर्तीकरण (concretization) है। वास्तव में हर समाज के मूल्य, संरचनाओं (structures) व संस्थाओं की जन्म देते हैं। इससे राजनीतिक आदेश जो विधियुक्त होते हैं व्यावहारिक बनकर राजनीतिक व्यवस्थाओं को प्रक्रियात्मक रूप देते हैं। राजनीतिक संस्थाएँ तुलनात्मक राजनीति में आधारभूत मानी जाती हैं क्योंकि सन्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में आचरण का ढाँचा द्वारा नियमन होता है। परन्तु संस्थाएँ भी भिन्न भिन्न प्रकार की हो सकती हैं। इनकी भिन्नता का ज्ञान प्राप्त करना आवश्यक है क्योंकि, इनके कुछ प्रकार तुलनात्मक राजनीति में ऐसी-दगिया उत्पन्न करते हैं। संक्षेप में संस्थाओं के भी मानकों की तरह तीन प्रकार का रूप हो सकते हैं। जैसे—

- (i) विकसित या प्राकृतिक राजनीतिक संस्थाएँ,
- (ii) आरोपित या लादी गयी राजनीतिक संस्थाएँ, और
- (iii) संवैधानिक संस्थाएँ।

राजनीतिक संस्थाएँ ऐतिहासिक घटनाक्रम में स्वतः ही विकसित हो सकती हैं। समाज के मूल्यों या मानकों के व्यवहारीकरण के लिए इनके अनुरूप, राजनीतिक संस्थाओं का विकास होता है। जैसे ब्रिटेन व स्विट्जरलैण्ड में अधिकांश राजनीतिक संस्थाओं का विकास हुआ है। परन्तु राजनीतिक संस्थाओं का आरोपण भी हो सकता है जैसे साम्यवादी राज्यों में हुआ है। यहाँ राजनीतिक संस्थाओं का आरोपण नेताओं या विचारधारा (ideology) के आधार पर होता है। निरंकुशतन्त्रों में सामान्यतया ऐसी ही संस्थागत व्यवस्था होती है। जैसे पाकिस्तान में राष्ट्रपति अध्यक्षता ने बुनियादी लोकतन्त्र (basic democracy) की संस्थाओं का पाकिस्तान के समाज पर आरोपण किया। संवैधानिक संस्थाएँ केवल उन्हीं ही कहेंगे जिनके निर्माण में समाज का कम या अधिक योगदान रहा हो जैसे भारत या श्रीलंका में ऐसा संस्थाकरण समाज के प्रतिनिधियों ने संविधान बनाकर किया है।

उपरोक्त तीनों प्रकार की संस्थाएँ राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति में भिन्नता ला देती हैं। इनमें से कुछ आयातित (imported) या अनुकृत (imitated) हो सकती हैं। यह संस्थाओं का मानकों के अनुरूप या प्रतिकूल होना तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में विशेष समस्याएँ उत्पन्न करता है। संस्थाएँ अगर साधन हैं तो मानक साध्य हैं तथा यह साधन व साध्य का साम्य तुलनात्मक राजनीति में विशेष महत्त्व का है। क्योंकि इसी

यह अर्थ नहीं है कि राजनीति का तुलनात्मक अध्ययन असम्भव है। राजनीतिशास्त्रियों को कोई एक ऐसा मापदण्ड (yard stick) खोजना होगा, जिससे अलग-अलग सरकारें या शासन व्यवस्थाएँ मापी जा सकें और उनकी तुलना हो सके। परन्तु ऐसे मानदण्ड के लिए यह आवश्यक है कि एक तो यह काफी हद तक सुनिश्चित हो और दूसरे, इसे मानको व मूल्यों से स्वतन्त्र होना होगा अन्यथा इसका प्रयोग उन्हीं मानको वाली व्यवस्थाओं में हो सकेगा जिससे यह गठबन्धित है।

तुलनात्मक राजनीति की समस्याओं की उपरोक्त सूची पूर्ण नहीं कही जा सकती, क्योंकि इसमें समस्याएँ इतनी अधिक हैं कि सभी की सूची बनाना सम्भव ही नहीं है। समस्याओं के इस विवेचन से यह निष्कर्ष भी नहीं निकलता है कि यही समस्याएँ आधारभूत हैं और अन्य गौण हैं। जी० के० रावर्ट्स¹⁴ ने तुलनात्मक राजनीति की समस्याओं में निम्नलिखित को भी महत्वपूर्ण माना है।

(i) तुलना एवं माप की भाषा।

(ii) अनुवाद एवं संस्कृति की पारिभाषिक शब्दावली।

(iii) अध्ययन में तुलना की विधियाँ।

(iv) अध्ययन के दायपेक्ष (strategies)।

जी० सारटोरी¹⁵ की भी मान्यता है कि जब तक बृहत्तर स्तर पर कुछ ऐसे प्रत्ययो, जिनका आधार विस्तृत जानकारी (information) तथा तुलनीयता हो, का निर्माण नहीं होगा, तब तक राजनीति में तुलनात्मकता सम्भव नहीं होगी। गुन्नार हेक्शर¹⁶ (Gunnar Heckscher) भी ऐसा ही विचार व्यक्त करते हैं। उनकी मान्यता है कि राजनीति में तुलना की न्यूनतम आवश्यकता, कम से कम, व्यापक स्तर पर प्रत्ययो संरचना (concept constructs) है।

तुलनात्मक राजनीति की महत्वपूर्ण समस्याओं का विस्तृत विवेचन यह स्पष्ट करता है कि इससे अध्ययन में कठिनाइयाँ कितनी अधिक और जटिल हैं। परन्तु इन सबसे बावजूद यह शास्त्र अपनी भाषा और शैली का निर्माण करते हुए विकास करता जा रहा है तथा सामान्यीकरण के अनेकों प्रयत्न हो रहे हैं। ज्यो-ज्यो नवीन शोध उपकरण (tools of analysis) उपलब्ध होते जाते हैं त्यों-त्यों तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन अधिक वैज्ञानिक व व्यवस्थित बनता जा रहा है, या यों कहें जाय तो ठीक होगा कि तुलनात्मक राजनीति में नवीन उपकरणों के प्रयोग से एक क्रांति-ती आ गयी है। तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन की आधारभूत अध्ययन विधियों में नये आयाम (dimensions) समाविष्ट हुए हैं। एक ही व्यवस्था के आनुभविक अध्ययन के स्थान पर सुस्थिर व व्यवस्थित सिद्धान्तों के आधार पर तुलना की जाने लगी है¹⁷ तथा तुलनात्मक

¹⁴G K Roberts, *Comparative Politics Today, Government and Opposition*, Vol VII No 1, Winter 1972, pp 48-55

¹⁵G Sartori, *op cit*, p 1040

¹⁶Gunnar Heckscher, *The Study of Comparative Government and Politics*, George Allen and Unwin, London 1957, p 69

¹⁷Peter H Merkl, *op cit*, p 9

राजनीतिक अध्ययन से विश्व में होने वाली राजनीतिक घटनाओं का अधिक अच्छी तरह से स्पष्टीकरण करना सम्भव है। इससे किसी देश विशेष की राजनीति व राजनीतिक सस्याओं को सही सन्दर्भ में समझना सम्भव होता है तथा अन्य देशों की शासन पद्धतियों के तुलनात्मक विश्लेषण से अन्ततः हर राज्य की शासन व्यवस्था को श्रेष्ठतर रूप में संचालित करने का मार्गदर्शन प्राप्त होता है।

तुलनात्मक राजनीति की समस्याओं के विवेचन में यह बात मौलिक रूप से उभरी थी कि हर दृष्टि से विचित्र व तजो से परिवर्तनशील प्रकृति की राजनीतिक घटनाओं की तुलना कर कुछ सामान्य सिद्धान्तों का निर्माण करना कितना कठिन कार्य है? इनमें भी प्रमुख समस्या यह बनी रहती प्रतीत होती है कि परिवर्त्य (variables) इतने अधिक होते हैं कि इन सबको तुलनात्मक राजनीति में अध्ययन में न तो सम्मिलित किया जा सकता है और न ही इनको किसी व्यवस्थित अध्ययन में तुलना की परिधि से बाहर रखा जा सकता है। तुलनात्मक राजनीति की समस्याओं के विवेचन के साथ ही इनके समाधान के सामान्य सकेत भी सम्मिलित किये गये थे। परन्तु इन समस्याओं की गंभीरता को देखते हुए यह आवश्यक है कि इनके समाधान का भी कुछ विस्तार से विवेचन किया जाय। यहाँ अरेण्ड लिजफार्ट¹⁸ द्वारा विवेचित समाधानों का उल्लेख करना उपयोगी होगा। इन्होंने तुलनात्मक राजनीति की समस्याओं के समाधान के लिए निम्न-लिखित सुझाव दिये हैं—

- (i) तुल्य स्थितियों की सख्या में हर सम्भव वृद्धि की जाय (Increase the number of comparable cases as much as possible)
- (ii) विश्लेषण के गुण-अन्तराल में कमी की जाय (Reduce the property space of the analysis)
- (iii) तुलनात्मक विश्लेषण को तुलना योग्य स्थितियों पर ही केन्द्रित किया जाय (Focus the comparative analysis on comparable cases)
- (iv) तुलनात्मक विश्लेषण को प्रमुख परिवर्त्यों पर केन्द्रित किया जाय (Focus the comparative analysis on the 'Key' variables)

यद्यपि विचित्र दशाओं के प्रतिमानों (patterns) की सख्या बढ़ाना अत्यधिक कठिन है फिर भी अध्ययन निदर्शन (study sample) का विस्तार, जो चाहे कितना ही कम हो, नियन्त्रण की कुछ सम्भावनाएँ तो रखता ही है। आधुनिक तुलनात्मक राजनीति ने इस दिशा में बहुत प्रगति की है। विशेषकर पारसन्स (Parsons) व आलमण्ड (G Almond) के उपागमों (approaches) से सर्वव्यापी प्रत्ययों (universal concepts) व आधारभूत शब्दावली का विकास हुआ है। अब तक जो परिवर्त्य तुलनात्मक विश्लेषण के लिए प्राप्य नहीं थे अब इन परिवर्त्यों की तुलनात्मक रूप में पुनः व्याख्या से यह तुलनात्मक विश्लेषण के लिए न केवल उपलब्ध हो होने लगे हैं वरन उपयोगी भी बन गये प्रतीत होते हैं।

¹⁸Arend Lijphart, 'Comparative Politics and the Comparative Method', *American Political Science Review*, Vol LXV, No 3 September, 1971, pp 682 693

इससे तुलनात्मक विश्लेषण का एक तरह से भौगोलिक विस्तारीकरण (geographical extension) सम्भव हुआ है। क्योंकि परिवर्त्यों की तुलनात्मक रूप में व्याख्या से अनेक देशों का तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन सम्भव बनता है।

तुलनात्मक विश्लेषण के भौगोलिक विस्तार द्वारा राजनीतिक तुलना की स्थितियों (cases) में वृद्धि होती है और इससे देशान्तरीय (longitudinal) व प्रति-ऐतिहासिक (cross-historical) तुलना के प्रयत्नों का मार्ग खुल जाता है। तुलना के लिए विभिन्न देशों से सम्पन्न स्थितियों को ही नहीं बरन विभिन्न ऐतिहासिक स्थितियों को प्रति-ऐतिहासिक स दर्भ से अध्ययन में सम्मिलित कर उपयोगी निष्कर्ष निकालना सम्भव है। यद्यपि ऐतिहासिक स्थितियों (historical cases) की संख्या में वृद्धि करना कठिन है और यन्त्रों व्यवस्थाओं के बारे में जानकारी भी उपलब्ध नहीं होती फिर भी विश्वव्यापी (global) व देशान्तरीय तुलनाओं से राजनीतिक व्यवहार के सम्बन्ध में सर्वव्यापी सिद्धान्तों का निर्माण सम्भव है।

जब निदर्शन स्थितियों (sample cases) में तुलनात्मक अध्ययन के लिए वृद्धि नहीं की जा सकती तो भी यह सम्भव हो ही सकता है कि दो या अधिक परिचर्य जो एक ही सन्ध परिचर्य में निहित एक-ही विशेषताएँ प्रदर्शित करते हों तो उनको संयुक्त (combine) कर दिया जाय जिससे परिवर्त्यों के सम्बन्धों को प्रदर्शित करने वाले ढांचे (matrix) में कोष्ठकों (cells) की संख्या कम की जा सके और हर कोष्ठक में इस प्रकार स्थितियों या अवस्थाओं (cases) की संख्या उसी के अनुरूप बढ़ जाय। 'कैपटर' विश्लेषण (factor-analysis) इस उद्देश्य प्राप्ति में सहायक प्रविधि (technique) हो सकती है। इस प्रकार परिवर्त्यों के न्यूनीकरण (reduction) को सेंजरसंकेत¹⁹ 'गुण अंतराल' (property-space) के नाम से पुकारते हैं। इससे और अधिक प्रति-अवन (cross-tabulation) की न केवल सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं बरन निदर्शन (sample) में विस्तार बिन्धे बिना ही अधिक निम्नगणयुक्त परिवर्त्यों का समवेत अध्ययन में सम्भव बनता है। ऐसे कुछ अवस्थाओं में यन्त्रों की संख्या में, जिनमें विभिन्न परिचर्य योजित किये गये हैं, कमी करने भी यही उद्देश्य अर्थात् हर कोष्ठक में स्थितियों की वृद्धि करना, पूरा किया जा सकता है। परन्तु इस विधि का तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में उपयोग साधनी तो य वभी वभी ही करना चाहिए क्योंकि इसमें शोधकर्ता के पास उपलब्ध कुछ महत्वपूर्ण जानकारी (vital information) का शायद उपयोग नहीं हो सके।

तुलना योग्य स्थितियों पर ही तुलनात्मक विश्लेषण को केन्द्रित करने भी अल्प सामग्री से ही निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। यहाँ तुलना योग्य स्थितियों (comparable cases) का अर्थ, उन अनेकों महत्वपूर्ण परिवर्त्यों, जिन्हें प्राचल (constant) रखना हो, में समानता तथा जिनमें सम्बन्ध सूत्र स्थापित करना हो, उनमें भिन्नता से है। अगर ऐसी तुलना योग्य स्थितियों की खोज की जा सके तो इससे तुलनात्मक पद्धति का उपयोग विशेषकर इसलिए लाभप्रद वा जाता है कि इससे कुछ परिवर्त्यों में सम्बन्ध स्थापना सम्भव हो

तुलनात्मक राजनीति—अर्थ, प्रकृति एवं विषय-क्षेत्र (Comparative Politics—Meaning, Nature and Scope)

इस अध्याय में तुलनात्मक राजनीति का अर्थ, प्रकृति व विषय-क्षेत्र का विस्तृत विश्लेषण प्रस्तुत किया गया है। आरम्भ में ही, तुलनात्मक राजनीति, तुलनात्मक सरकार, तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण व तुलनात्मक विधि में अन्तर को स्पष्ट करते हुए, तुलनात्मक राजनीति की परिभाषा प्रस्तुत की है। तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति व विषय-क्षेत्र पर विभिन्न दृष्टिकोणों व मतभेदों का उल्लेख करके मान्य मत का संकेत दिया है। अन्त में तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के विविध अध्ययन आधारों का सविस्तृत वर्णन करके यह बताने का प्रयास किया है कि तुलनात्मक राजनीति, राजनीति-विज्ञान से पृथक् एक स्वायत्त अनुशासन (discipline) बनता जा रहा है।

तुलनात्मक राजनीति का अर्थ (MEANING OF COMPARATIVE POLITICS)

आधुनिक राजनीतिशास्त्रियों (political scientists) का यह दावा है कि उन्होंने राजनीतिक प्रक्रिया के सिद्धान्त व प्रतिरूप (model) निर्माण की ओर प्रथम चरण के रूप में राजनीतिक विश्लेषण (political analysis) की नवीन अवधारणाओं (concepts) के सुझाव प्रस्तुत किये हैं। इनकी मजबूती है कि 'राज्य की अवधारणा' विश्लेषण के उपकरण (tool of analysis) के रूप में, उन राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना व उपयोगी अध्ययन करने में विशेष सहायक नहीं, जिनमें शाका, सगठन, संस्थाओं व संस्कृति की आधारभूत भिन्नताएँ हैं। इसलिये राजनीति-विज्ञान में शताब्दियों से प्रचलित राज्य, सरकार, संस्था, शक्तियों व जनमत की अवधारणाओं के स्थान पर नयी अवधारणाओं का प्रचलन व प्रयोग अनिवार्य माना जाने लगा जिससे राजनीतिक क्रिया की गहराई व वास्तविकताओं में शाका जा सके और उसके सम्बन्ध में तुलनात्मक आधार पर कोई सामान्यीकरण (generalization) सम्भव हो। इसलिये आधुनिक राजनीतिशास्त्रियों द्वारा राजनीतिक अध्ययन में, राजनीतिक व्यवस्था (political system), भूमिका (roles), राजनीतिक संस्कृति (political culture), राजनीतिक संरचना (political structure) व राजनीतिक समाजीकरण (political socialization) इत्यादि नयी अवधारणाओं का प्रयोग किया जाने लगा। इन नयी अवधारणाओं में भी आधारभूत अवधारणा (basic concept) 'राजनीतिक व्यवस्था' को माना जाने लगा

क्योंकि, अन्य सभी अवधारणाएँ इंगो से सम्बद्ध दिखायी दी। इस 'राजनीतिक व्यवस्था' से सम्बन्धित राजनीतिक प्रक्रिया के विभिन्न स्तरों पर तुलनात्मक अध्ययन के आधार पर, राजनीतिक व्यवहार सम्बन्धी सिद्धान्त निर्माण के संक्षेप से युक्त शास्त्र ही 'तुलनात्मक राजनीति' कहा जाता है।

तुलनात्मक राजनीति के अर्थ का विस्तृत विवेचन करने से पहले इसका 'तुलनात्मक सरकार' (comparative government) से अन्तर समझ लेना आवश्यक है। सामान्यतया, तुलनात्मक राजनीति को 'तुलनात्मक शासन' या 'तुलनात्मक सरकार' का पर्याय समझ लिया जाता है। दोनों का ही सम्बन्ध 'राजनीति' से होने के कारण इनका एक दूसरे के लिए अदल-बदल कर प्रयोग करना कुछ स्वाभाविक ही है। परन्तु राजनीति-विज्ञान में इनका सुनिश्चित अर्थ किया जाता है। जी० के० रॉबर्ट्स ने तुलनात्मक सरकार व तुलनात्मक राजनीति को अलग-अलग माना है। उन्होंने तुलनात्मक सरकार की परिभाषा इस प्रकार की है।

"तुलनात्मक सरकार, राज्यों, उनकी संस्थाओं व सरकारों के कार्यों का अध्ययन है जिसमें शायद राज्य क्रिया से अत्यधिक निकट का सम्बन्ध रखने वाले पूरक समूहों—राजनीतिक दल व दबाव समूहों, का भी अध्ययन सम्मिलित है।"¹

जीन ब्लोइड ने भी तुलनात्मक सरकार का अर्थ रॉबर्ट्स द्वारा किये गये अर्थ से मिलता-जुलता किया है। इन्होंने तुलनात्मक सरकार की परिभाषा करते हुए लिखा है—

'तुलनात्मक सरकार समकालीन विश्व में राष्ट्रीय सरकारों के प्रतिमानों का अध्ययन है।'²

तुलनात्मक सरकार की उपरोक्त परिभाषाओं से स्पष्ट है कि इसमें राज्य से सम्बन्धित औपचारिक संस्थाओं का ही मुख्यतः तुलनात्मक अध्ययन होता है। इसमें राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित सभी प्रक्रियाओं व अन्य गैर-सरकारी संस्थाओं का अध्ययन सम्मिलित नहीं किया जाता। यद्यपि वर्तमान में राजनीतिक दल व दबाव समूहों की हर राज्य में महत्वपूर्ण भूमिका के कारण इनका अध्ययन भी तुलनात्मक सरकारों में सम्मिलित किया जाने लगा है। परन्तु मुख्य जोर शासन की संस्थाओं के तुलनात्मक विश्लेषण पर रहता है। इसमें यह निष्कर्ष निकलता है कि तुलनात्मक शासन में सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवहार का अध्ययन नहीं किया जाता। राजनीतिक व्यवहार के अनेक पहलू व अनेकों गैर-शासकीय संस्थाएँ, जिनसे सरकारों का व्यवहार ढलता व बदलता है, तुलनात्मक सरकार में सम्मिलित नहीं की जाती हैं।

¹ Geoffrey K. Roberts, *Comparative Politics Today, Government and Opposition*, Vol. VII, No. 1, Winter 1972, pp. 38-39

² Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1969, p. 6

प्रश्नन्ती ने तुलनात्मक राजनीति की व्यापक परिभाषा की है। इन्होंने लिखा है—

‘तुलनात्मक राजनीति सम्पूर्ण सामाजिक व्यवस्था में उन तत्वों की पहचान व व्याख्या है जो राजनीतिक कार्यों व उनके सस्यागत प्रवासन को प्रभावित करते हैं।’⁴

तुलनात्मक राजनीति की संक्षिप्त व शायद सबसे स्पष्ट परिभाषा एम० कॉटल ने दी है। उनके अनुसार—

‘तुलनात्मक राजनीति का सम्बन्ध राजनीतिक सस्याओं की कार्यविधि व राजनीतिक व्यवहार की महत्वपूर्ण निरन्तरताओं, समानताओं और असमानताओं से है।’⁵

तुलनात्मक राजनीति इस प्रकार राजनीतिक सस्याओं व राजनीतिक व्यवहार की समानताओं-असमानताओं के अध्ययन से सम्बद्ध है। इसमें अर्थपूर्ण विश्लेषण के लिए आवश्यक व्याख्यात्मक परिकल्पनाएँ (explanatory hypothesis) होती हैं। कथनों का परीक्षण व आनुभविक तथ्यों (empirical data) के सर्जन व वर्गीकरण किये जाते हैं। अवलोकन व जहाँ सम्भव हो परीक्षण कर, शोध प्रविधियों का प्रयोग करके तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन, राजनीति के बारे में ज्ञान वर्धन करता है।

तुलनात्मक राजनीति की उपरोक्त परिभाषाओं व व्याख्या से स्पष्ट है कि यह एक स्वतन्त्र अनुशासन है। तुलनात्मक राजनीति में, एक स्वतन्त्र अनुशासन के लिए आवश्यक सुस्पष्ट एवं निश्चित विषय-क्षेत्र है। इसकी भी अध्ययन सम्बन्धी स्वविकसित पद्धतियाँ व प्रविधियाँ हैं। इसकी प्रकृति व विषय-क्षेत्र के विवेचन से यह और भी स्पष्ट हो जायेगा कि तुलनात्मक राजनीति एक स्वतन्त्र अनुशासन (independent discipline) है।

तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति (THE NATURE OF COMPARATIVE POLITICS)

तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति को लेकर विद्वानों में विचार-विभेद है। मोटे तौर पर इसकी प्रकृति सम्बन्धी विचारों को दो प्रमुख धारणाओं में विभक्त किया जाता है। राजनीति शास्त्र के विद्वान व तुलनात्मक राजनीति के अग्रणी कम या अधिक मात्रा में दोनों में से किसी एक धारणा के समर्थक दिखायी देते हैं। यह दो धारणाएँ हैं—

(क) तुलनात्मक राजनीति लम्बात्मक तुलना है। (it is vertical comparative study)

⁴Ralph Brubanti, *Comparative Political Analytics Reconsidered Journal of Politics* No 39, Feb 1968 p 36

⁵Michael Curtis, *Comparative Government and Politics* Harper and Row, London, 1968, p 8

(घ) तुलनात्मक राजनीति अन्तराष्ट्रीय तुलना है। (it is horizontal comparative study)

उपरोक्त दोनों धारणाओं के विस्तृत विवेचन के बाद ही तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति सम्बन्धी सही विचारधारा का निरूपण सम्भव है इसलिये इनका अलग-अलग व विस्तार से वर्णन करना आवश्यक ही नहीं, अनिवार्य है।

तुलनात्मक राजनीति लम्बात्मक तुलना है (Comparative Politics is Vertical Comparative Study)

इस विचार के समर्थकों के अनुसार तुलनात्मक राजनीति एक ही देश में स्थित विभिन्न स्तरों पर स्थापित सरकारों व उनकी प्रभावित करने वाले राजनीतिक व्यवहारों का तुलनात्मक विश्लेषण व अध्ययन है। इसके विचारक यह मानते हैं कि प्रत्येक राज्य में कई स्तरों पर सरकारें होती हैं। मोटे रूप से उन्होंने इन सरकारों को दो प्रकार की बताया है। प्रथम सर्वव्यापक या सार्वजनिक या राष्ट्रीय सरकार तथा दूसरी आंशिक, स्थानीय या व्यक्तिगत (private) सरकार।⁶

इन विचारकों के अनुसार तुलनात्मक राजनीति का सम्बन्ध इस प्रकार की एक ही देश में स्थित विभिन्न सरकारों—सर्वव्यापक व आंशिक—की आपस में तुलना से है। इस धारणा के विचारक मानते हैं कि यद्यपि एक ही देश में सर्वव्यापक या राष्ट्रीय सरकार तो एक ही होती है परन्तु आंशिक सरकारें अनेकों होती हैं और इसलिये इनसे सम्बन्धित राजनीतिक प्रक्रियाओं व संस्थाओं की तुलना करने निश्चित निष्कर्ष निकालना सम्भव है। जैसे अगर एकात्मक राज्य है तो उसमें एक राष्ट्रीय सरकार होगी और कई स्थानीय सरकारें या निगम (corporation) होंगे। अगर राज्य व्यवस्था सप्तात्मक है, तो राष्ट्रीय, प्रांतीय व स्थानीय सरकारें होंगी। इस धारणा के समर्थक यह मानते हैं कि एक ही राज्य में विभिन्न स्तरों की विविध सरकारों की तुलना करना 'लम्बात्मक तुलना' कहलाता है और तुलनात्मक राजनीति इसी की पारस्परिक तुलना करने से सम्बद्ध शास्त्र है। इस प्रकार की मान्यता रखने वालों ने इसलिये ही तुलनात्मक राजनीति की परिभाषा इस आधार पर की है और कहा है कि "तुलनात्मक राजनीति एक ही देश की विभिन्न सरकारों की लम्बात्मक तुलना है।" (comparative politics deals the vertical comparison of various governments within the same country)

तुलनात्मक राजनीति की उपरोक्त परिभाषा नहीं की जा सकती। इस परिभाषा का आधार ही तर्कसंगत नहीं लगता। क्योंकि राष्ट्रीय सरकार एवं आंशिक सरकारों के बीच दृष्टिगोचर होने वाली समानता सतही ही है। जैसे भी इन समानताओं की गहराई में जायें तो इनमें असमानताएँ ही अधिक दिखायी देंगी और ऊपर से केवल माता का अन्तर दिखायी देने वाला वास्तव में प्रकार का अन्तर भी प्रतीत होगा। इन सतही

समानताओं का, जो एक ही देश की विभिन्न सरकारों में दिखायी देनी हैं विस्तृत विवेचन करके ही इनमें व्याप्त असमानताओं को समझा जा सकता है। और इसके समर्थन में ही यह निष्कर्ष निकालना सम्भव होगा कि तुलनात्मक राजनीति एक ही देश की विभिन्न सरकारों की सम्बन्धित तुलना नहीं है। संक्षेप में राष्ट्रीय व आर्थिक या स्थानीय सरकारों में निम्नलिखित समानताएँ स्पष्ट दिखायी देती हैं।

(क) आर्थिक साधनों की समानता—यद्यपि ऊपर से देखने पर राष्ट्रीय व आर्थिक सरकारों में आर्थिक साधनों की समानता लगती है, क्योंकि आर्थिक साधन दोनों ही प्रकार की सरकारों के पास होते हैं, फिर भी यह आर्थिक साधनों की समानता अपने में कोई तुलनात्मक अध्ययन के लिए उपयोगी नहीं हो सकती। यह सही है कि दोनों के ही आर्थिक साधनों का उत्पान-वहन होना रहता है और उनमें तुलना की सम्भावनाएँ भी निहित दिखायी देती हैं पर वास्तव में ऐसा सम्भव नहीं है। यदि राष्ट्रीय सरकार के आर्थिक साधनों को, स्रोत (resources) आकार व सम्भावनाओं की दृष्टि से देखें तो यह बहुत व्यापक दिखायी देते हैं जिसका सम्बन्ध प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में राज्य के हर व्यक्ति व स्थान से है। जबकि आर्थिक सरकारों के साधन इतने व्यापक नहीं होते। इसके अलावा दोनों के आर्थिक साधनों में वृद्धि का प्रक्रियात्मक अन्तर भी स्पष्ट लगता है। इससे तुलना में जो समानता लगेगी वह आधारभूत नहीं होगी। क्योंकि इनकी कोई एक-सी विषय-परिधि (common frame of reference) नहीं हो सकती। इसलिये जब ऐसी विभिन्न सरकारों की तुलना की जाय तो यह तुलनात्मक विवेचन किसी सामान्यीकरण की सम्भावना तक नहीं ले जाना और दोनों की समानता प्रकारात्मक (qualitative) नहीं मात्रात्मक (quantitative) हो रह जायेगी जिसका तुलनात्मक राजनीति में विशेष उपयोग सम्भव नहीं।

(ख) नियमों या विधियों की समानता—हर प्रकार की सरकार में, चाहे वह राष्ट्रीय हो या आर्थिक हो सगठन व संचालन के लिए नियमों व विधियों का पालन जाना अनिवार्य है। इन नियमों की समानता के आधार पर उनकी तुलना भी की जा सकती है। परन्तु जब राष्ट्रीय सरकार के कानूनों व नियमों तथा आर्थिक सरकार के नियमों व विधियों का अध्ययन करते हैं तो दोनों में ऊपर से समानता दिखायी देते हुए भी गहराई में जाने पर असमानता अधिक और समानता कम दिखायी देगी।

राष्ट्रीय सरकार के नियम व कानून अधिक दृढ़ होते हैं और उनका पालन भी अधिक दृढ़ता से कराया जाता है। उनका आकार न केवल बृहत्तरता-युक्त होता है वरन् उनमें जटिलता भी अधिक होती है। उनके पीछे राष्ट्रीय शक्ति होती है जिससे उनका सामान्यतया उल्लंघन नहीं किया जा सकता। दूसरी तरफ, आर्थिक सरकार के नियमों में उनकी दृढ़ता व व्यापकता नहीं होती। उनके पीछे सम्प्रभु (sovereign) शक्ति का नहीं होना उनकी सुरक्षा व्यवस्था ही के बमो नहीं लाता वरन् उनके पालन (obedience) में भी ढील का तत्त्व समाविष्ट कर देता है। अतः दोनों ही प्रकार की सरकारों में नियमों की इस समानता या असमानता के आधार पर कोई बर्धपूर्ण तुलना सम्भव नहीं। ऐसी तुलना से दोनों की प्रकृति समझने में भले ही कुछ सहानुता मिले परन्तु इस तुलना

से सरकारों के बारे में कोई ऐसी सिद्धान्त नहीं बनाये जा सकते, जो हर देश व स्थान की ऐसी ही सरकारों के सम्बन्धों व विशिष्टताओं के स्पष्टीकरण में सहायक हो।

(ग) शक्ति की समानता—हर प्रकार की सरकार के समर्थन को बनाये रखने के लिए कुछ न कुछ शक्ति अनिवार्य होती है और इसलिए हर सरकार शक्ति का कम या अधिक मात्रा में प्रतीक होती है। यह शक्ति राष्ट्रीय व व्यक्तिगत या आंशिक सरकारों में भी विद्यमान होती है। परन्तु इनकी तुलना करते हैं तो विदित होता है कि राष्ट्रीय सरकारों की शक्ति में अवपीडन (coercion) का तत्त्व प्रमुख रूप से पाया जाता है और इस शक्ति के कारण राष्ट्रीय सरकार न केवल श्रेष्ठतर और उच्चतर होती है बरन अधिक स्थायित्व व दृढ़तायुक्त भी होती है। यह बात व्यक्तिगत सरकारों के बारे में सही नहीं दिखायी देती।

उपरोक्त विवेचन से, ऊपरी समानताओं के बावजूद, राष्ट्रीय व आंशिक सरकारों के सम्बन्ध में, असमानताओं का ही अधिक आभास होता है। इसलिये तुलनात्मक राजनीति में एक ही देश की विभिन्न-स्तरीय सरकारों का तुलनात्मक विश्लेषण सम्भव दिखायी देते हुए भी सामान्यीकरण (generalization) की सम्भावनाएँ नहीं रखता। अतः निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि तुलनात्मक राजनीति की व्याख्या एक सम्बन्धित अध्यायन व तुलना के रूप में नहीं की जा सकती। एक-जैसी विषय-परिधि के अभाव के कारण इसके निष्कर्ष प्रामाणिक (valid) नहीं होंगे और इससे जो सिद्धान्त बनाये जायेंगे उनको भी किसी वर्ग (category) में रखकर उनसे अन्य देशों की सरकारों की समझना सम्भव नहीं होगा। साथ ही इस प्रकार की सरकारों की तुलना केवल सहायकों की औपचारिकता तक सीमित दिखायी देती है। राजनीतिक व्यवहार की वास्तविकताओं की समझने में इससे कोई सहायता मिलती प्रतीत नहीं होती। इसलिए अतः में यही निष्कर्ष निकलता है, कि तुलनात्मक राजनीति की यह धारणा अब मान्य नहीं और इस कारण, इस आधार पर तुलनात्मक राजनीति की परिभाषा करना तुलनात्मक राजनीति की सही प्रकृति का चित्रण नहीं करता।

तुलनात्मक राजनीति अन्तराष्ट्रीय तुलना है (Comparative Politics is Horizontal Comparative Study)

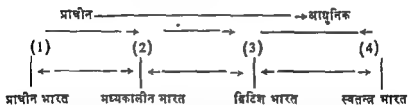
तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति सम्बन्धी दूसरी धारणा के अनुसार यह राष्ट्रीय सरकारों का अन्तराष्ट्रीय तुलनात्मक अध्ययन है। आधुनिक राजनीति-शास्त्रियों में से अधिकांशतः इस धारणा से सहमत हैं। क्योंकि तुलनात्मक राजनीति के उद्देश्यों की पूर्ति इसी प्रकार की तुलना से होती है। ऐसी तुलना का महत्त्व भी रहता है। इससे ही ऐसे सामान्यीकरण सम्भव होते हैं जिससे हर सामान्य व विचित्र राजनीतिक व्यवहार को समझा व विश्लेषित किया जा सकता है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति की यह धारणा इसकी सही प्रवृत्ति का चित्रण करती हुई मानी जा सकती है।

अगर तुलनात्मक राजनीति राष्ट्रीय सरकारों की अन्तराष्ट्रीय तुलना है तो इसमें दो सम्भावनाएँ सम्मिलित दिखायी देती हैं। पहली तो यह कि यह तुलना, एक ही देश की

विभिन्न कालों में विद्यमान राष्ट्रीय सरकारों की आपस में हो सकती है, तथा दूसरी उन राष्ट्रीय सरकारों में, जो आज सम्पूर्ण विश्व में विद्यमान हैं, हो सकती है। तुलनात्मक राजनीति की इस धारणा की इन दोनों ही सम्भावनाओं का विस्तृत विवेचन कर इसकी प्रकृति का स्पष्टीकरण करना सरल होगा। संक्षेप में यह निम्न प्रकार है—

(क) एक देश की राष्ट्रीय सरकारों की ऐतिहासिक तुलना (Historical comparison of national governments within a country)—एक ही देश में विद्यमान राष्ट्रीय सरकारों की ऐतिहासिक तुलना, तुलनात्मक राजनीति में होनी चाहिए। इस प्रकार की तुलनाओं से तुलनात्मक राजनीति का विचार-क्षितिज विस्तृत होता है। हर राज्य की वर्तमान राजनीतिक व्यवस्था की सम्बन्धी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि होती है। वर्तमान की राजनीति का सृष्टात्मक, प्रक्रियाओं और राजनीतिक व्यवहारों का तुलनात्मक विश्लेषण अतीत के सन्दर्भ में ही व्यवस्थित ढंग से किया जा सकता है। एक ही देश में जो विभिन्न राष्ट्रीय सरकारें हुई हैं, उनका तुलनात्मक अध्ययन आवश्यक भी है। इसी अतीत के ज्ञान के सन्दर्भ में वर्तमान राजनीतिक व्यवहार की प्रकृति को समझना सम्भव है। इसमें यदि इतिहास की एक अम्बरान्तीय निरन्तर रेखा (horizontal continuum) के रूप में रखें तो भारत के सन्दर्भ में यह तुलना प्राचीन भारत की राष्ट्रीय सरकारों, मध्यकालीन भारत व ब्रिटिश कालीन भारत की राष्ट्रीय सरकारों तथा आधुनिक स्वतन्त्र भारत की राष्ट्रीय सरकारों में की जा सकती है। इसे चित्र 2.1 में स्पष्ट किया गया है।

ऐतिहासिक निरन्तर रेखा (Historical Continuum)



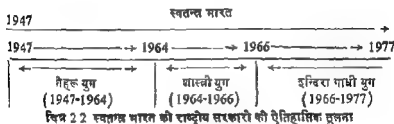
चित्र 2.1 एकदेशीय राष्ट्रीय सरकारों की ऐतिहासिक तुलना

उपरोक्त चित्र 2.1 से स्पष्ट है कि स्वतन्त्र भारत की वर्तमान राष्ट्रीय सरकार के व्यवहार की विशेषताओं को अतीत की राष्ट्रीय सरकारों से तुलना करके अधिक स्पष्ट किया जा सकता है। यह तुलना उपरोक्त चित्र में अंकित एक व दो, या दो व तीन, या तीन व चार की राष्ट्रीय सरकारों के बीच की जा सकती है, या एक की तीन या एक की चार से हो कर चार पर दिखायी दिये राष्ट्रीय सरकारों के बीच की जा सकती है।

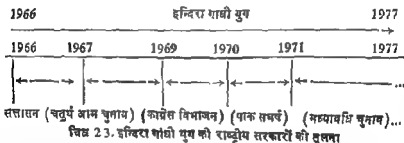
इस प्रकार का तुलनात्मक अध्ययन तुलनात्मक राजनीति में अधिक उपयोगी बन जाता है। क्योंकि इतिहास में जो घटनाएँ हुई हैं, उनका क्रमिक विकास व प्रभाव दिखायी देता है। इस प्रकार के विकास की सामग्री इतिहास से उपलब्ध होती है और किसी देश की राजनीतिक संस्कृति का आधार बनती है। इस सामग्री के आधार पर किसी सरकार का

‘समय-निरन्तर’ (time-continuum) पर बकन करके उनमें तुलना की जा सकती है। इस प्रकार के तुलनात्मक अध्ययन को अगर आवश्यक हो तो अधिक गहन भी बनाया जा सकता है। नीचे चित्र 2.2 व 2.3 में इस प्रकार की तुलनाओं को दर्शाया गया है—

ऐतिहासिक निरन्तर रेखा—स्वतन्त्र भारत
(Historical Continuum—Independent India)



ऐतिहासिक निरन्तर रेखा—इन्दिरा गांधी युग
(Historical Continuum—Indira Gandhi Era)



राष्ट्रीय सरकारों की यह समस्तरीय तुलना अवश्य ही ऐतिहासिक सन्दर्भ में की जा सकती है परन्तु इसके लिए यह जरूरी है कि हर काल की राष्ट्रीय सरकार के बारे में समान जानकारी व तथ्य उपलब्ध हों। अगर ऐसा नहीं होगा तो तुलना सम्भव नहीं होगी। तुलना के लिए केवल तथ्य ही काफी नहीं, बरन इन तथ्यों के सुस्पष्ट आधार भी हो। यहाँ यह समस्या उत्पन्न होती है कि क्या पहले तथ्यों के आधार निश्चित किये जायें या तथ्य एकत्रित करके आधार खोजे जायें? पहले आधार निश्चित कर तथ्य एकत्रित करना व्यावहारिक नहीं लगता। इससे तो तथ्यों का संकलन ही सम्भव नहीं होगा। जो आकड़े आधारों की कसौटी पर ठीक नहीं उतरेंगे उनको ऐसी अवस्था में एकत्र ही नहीं किया जा सकता है। इसलिए आकड़े पहले संकलित करके बाद में आधार देखे जायें। इस प्रकार राष्ट्रीय सरकारों की ऐतिहासिक आधार पर तुलना विभिन्न तथ्यों

राजनीति, दोनों का ही अध्ययन सम्मिलित होता है। जबकि राजनीति-विज्ञान गैर-शासकीय राजनीति से प्रत्यक्ष रूप में सम्बन्धित नहीं होता। इस प्रकार, तुलनात्मक राजनीति, एक ही देश की राष्ट्रीय सरकारों का ऐतिहासिक सन्दर्भ व राष्ट्रीय सीमाओं के आर-पार तुलनात्मक अध्ययन ही नहीं है, यह इससे साध, राजनीतिक प्रक्रियाओं व राजनीतिक व्यवहार तथा सरकारी तन्त्रों को प्रभावित करने वाली गैर-सरकारी व्यवस्थाओं का भी तुलनात्मक अध्ययन है।

तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र (SCOPE OF COMPARATIVE POLITICS)

तुलनात्मक राजनीति का विषय क्षेत्र अभी भी सीमाबद्ध (demarcation) की अवस्था में है। इसके विषय क्षेत्र की निर्माण-अवस्था के कारण ही जी० के० राबर्ट्स (G. K. Roberts) ने अपने एक नवीन लेख 'Comparative Politics Today' में कहा तक लिखा है कि, "तुलनात्मक राजनीति सब कुछ है या वह कुछ भी नहीं है।"¹ इसने विषय-क्षेत्र में एक सीमा के बाद विस्तृतता इसे राजनीति-विज्ञान के अनुरूप बना देती है तथा दूसरी तरफ, इसके क्षेत्र की अव्यक्तिव संकुचित अवधारणा इसे स्वतन्त्र अनुशासन (independent discipline) की अवस्था से ही बर्णित कर देती है। इसलिए इसने विषय-क्षेत्र की प्रमुख समस्या यह बन जाती है कि तुलनात्मक राजनीति में क्या-क्या सम्मिलित किया जाय और क्या-क्या इसके अध्ययन से बाहर रखा जाय? साथ ही यह प्रश्न भी आता है कि राजनीति सम्बन्धी किसी पहलू को इसके अध्ययन में सम्मिलित करने या नहीं करने का आधार क्या हो? यह विषय क्षेत्र के सीमाबद्ध की समस्या इस कारण और भी उत्पन्नी हुई लगती है कि इसके विचारक, अध्ययन पद्धतियों परिवर्तनों विश्लेषण के उपागमों (analytical approaches), सिद्धान्तों के प्रकारों व विवर्तन की दृष्टि पर भी एकमत नहीं हो पा रहे हैं। यहाँ हेरी एक्सटीन (Harry Eckstein) का तुलनात्मक राजनीति के विषय क्षेत्र के सम्बन्ध में यह कथन उद्धृत करना इस विवाद की गम्भीरता का स्पष्टीकरण करने के लिए पर्याप्त होगा। एक्सटीन ने लिखा है—

‘सबसे अधिक आसारभूत बात तुलनात्मक राजनीति के बारे में यह है कि आज यह एक ऐसा विषय है जिसमें अत्यधिक विवाद है क्योंकि यह सक्रमण-स्थिति में है—एक प्रकार की विवर्तन शैली से दूसरे प्रकार की शैली में प्रस्थान कर रहा है।’²

इससे स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति को परिभाषा व प्रकृति की तरह इतना

¹ Geoffrey K. Roberts, *op. cit.*, p. 38

² Eckstein and Apter (Eds.), *Comparative Politics A Reader*, Free Press, New York, 1963, p. 6

विषय क्षेत्र भी विवाद का विषय है। इसके क्षेत्र को लेकर परम्परावादियों व आधुनिक राजनीति-शास्त्रियों में गहरा मतभेद है। जेन ब्लोंडेले (Jean Blondel) ने यह विवाद दो बातों से सम्बन्धित बताया है। पहला है तुलनात्मक राजनीति की सीमा सम्बन्धी व दूसरा है मानकों व व्यवहार के पारस्परिक सम्बन्धी सम्बन्धी विवाद।¹⁰ इन दोनों का विस्तृत विवेचन करके ही तुलनात्मक राजनीति के विषय-क्षेत्र का निर्धारण कर सकना सम्भव होगा।

सीमा सम्बन्धी विवाद (Controversy over the Boundary)

तुलनात्मक राजनीति में सीमा सम्बन्धी विवाद अध्ययन के दृष्टिकोण से सम्बन्धित है। सभी राजनीतिशास्त्री इस बात पर तो सहमत हैं कि तुलनात्मक राजनीति का सम्बन्ध राष्ट्रीय सरकारों से है और इसमें भी केवल सरकारी ढाँचों (governmental structures) का ही अध्ययन नहीं अपितु सरकारों के कार्यकलापों व गैर राजकीय संस्थाओं के राजनीतिक कार्यों का भी अध्ययन आवश्यक रूप में सम्मिलित रहता है। लेकिन उनमें विवाद इस बात को लेकर है कि तुलना से सम्बन्धित राजनीतिक कार्य-कलापों से क्या अर्थ समझा जाय? अर्थात् सरकार की क्रियाओं की व्याख्या किस ढंग से की जाय? इस सम्बन्ध में दो दृष्टिकोण प्रचलित हैं। इनमें से कौन सा दृष्टिकोण तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के लिए अपनाया जाय तथा किसी दृष्टिकोण ही को क्यों अपनाया जाए, यह विवाद का विषय रहा है? यह दृष्टिकोण हैं—कानूनी दृष्टिकोण व व्यावहारिक दृष्टिकोण। इन दोनों दृष्टिकोणों का अर्थ स्पष्ट करके ही इस विवाद को समझा व इस सम्बन्ध में निष्कर्ष निकाला जा सकता है। संक्षेप में इनका विवेचन इस प्रकार है।

(क) कानूनी या संस्थागत दृष्टिकोण (Legalistic or Institutional Approach)—इस दृष्टिकोण के अनुसार तुलनात्मक राजनीति में केवल संविधान द्वारा स्थापित सरकारी संरचना का, तथा संविधान द्वारा नियत किये गये राजनीतिक व्यवहार का तुलनात्मक अध्ययन ही किया जाना चाहिए। इस विचार के समर्थकों की मान्यता है कि संविधान ही सरकार के ढाँचे का सङ्गठन करता है और इसी के द्वारा हर संस्था के कार्यों का नियमन होता है। इसलिए तुलना राष्ट्रीय सरकारों के आधार, संविधान व इनके द्वारा नियत कार्यकलापों की ही होनी चाहिए। उनके अनुसार इसका अलावा अन्य किसी भी आधार पर राजनीतिक व्यवहार का अध्ययन न केवल असम्भव होगा वरन् अव्यावहारिक भी होगा। संविधान द्वारा नियत कार्य अगर कोई संस्था विशेष किसी परिस्थिति विशेष के कारण नहीं करती तो इस विचित्र व्यवहार का अध्ययन तुलनात्मक राजनीति में उपयोगी नहीं होगा। इस प्रकार के विचित्र व्यवहार को अध्ययन का आधार बनाना निरर्थक होगा। यह सामान्य तथा संविधान द्वारा व्यवस्थित व्यवहार से विचलन (deviation) है और अस्थायी होता है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति में ऐसे व्यवहारों का अध्ययन सम्मिलित

नहीं होना चाहिए। इन व्यवहारों से सामाजिकरूप में भी कोई सहयोग नहीं मिलता। इसलिए कानूनी दृष्टिकोण के अनुसार तुलनात्मक राजनीति में केवल उसी राजनीतिक व्यवहार की तुलना होनी चाहिए जो मंत्रिपरामर्श में कानून द्वारा स्थापित राजनीतिक सत्ताओं से सम्बद्ध हो।

कानूनी दृष्टिकोण की आलोचना की गयी है। अन्तर्द्वेषों की मान्यता है कि इस प्रकार की तुलना केवल सतही व दिखावटी होगी। यह राजनीतिक व्यवहार के औपचारिक पहलू का ही अध्ययन होने के कारण, इससे राजनीतिक प्रक्रियाओं की वास्तविकताओं को समझने में अधिक सहायता नहीं मिलती। जैसे सोवियत रूस के मंत्रिपरामर्श व सचिवालय द्वारा नियंत्रित राजनीतिक कार्यप्रणाली का अध्ययन रूस की राजनीतिक व्यवस्था की सच्ची प्रवृत्ति का कोई संकेत नहीं देता। यही बात ब्रिटेन के बारे में बही जा सकती है जहाँ संवैधानिक दृष्टि से आज भी निरंकुश राजतन्त्र (absolute monarchy) विद्यमान है। भारत के उदाहरण से यह और भी स्पष्ट हो जायेगा। भारत में मंत्रिपरामर्श द्वारा एक सहकारी संघ (co-operative federalism) की स्थापना की गयी है। परन्तु एक ही राजनीतिक दल का प्रभुत्व व राज्यों में भी इसी का बहुमत सम्पूर्ण मध्यमक व्यवस्था की व्यवहार में एकामक के समान बना देता है। इन उदाहरणों से स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति के सीमा सम्बन्धी विवाद का यह दृष्टिकोण अध्ययन व तुलना के लिए विशेष उपयोगी नहीं है।

(ख) व्यवहारवादी दृष्टिकोण (Behavioural Approaches) — इस दृष्टिकोण के समर्थकों को व्यवहारवादी (behaviouralists) कहा जाता है। उनके अनुसार तुलनात्मक राजनीति में केवल कानूनी व्यवस्था का औपचारिक अध्ययन व तुलना पर्याप्त नहीं है। वास्तव में राजनीतिक व्यवस्था किस प्रकार व्यावहारिक बनती है, तथा राजनीतिक सत्ताओं का वास्तविक व्यवहार क्या है, यह प्रमुख बात है। जॉन बरोन्डेन ने तो राजनीति के व्यावहारिक पक्ष को आधारभूत व मौलिक (substantive) माना है। उनके अनुसार तुलनात्मक राजनीति की कानूनी परिधि में व बग़ैर उससे बाहर निकलना है। व्यवहारवादियों के अनुसार तुलनात्मक राजनीति में राष्ट्रीय सत्ताओं व गैर-राजकीय (non governmental) संस्थाओं के राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित सब तथ्य एकत्रित करके विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं में तुलना करनी चाहिए। राज्य सरकार व संस्थाओं के कार्य व कार्यविधि का अवलोकन कर उनकी तुलना करना राजनीतिक व्यवस्था की गतिमानता (dynamism) को सही अर्थों में समझना है।

व्यवहारवादी दृष्टिकोण की और अच्छी तरह से समझने के लिए इसका अर्थ करना लाभदायक होगा। व्यवहारवादी अपने आपकी विभूत वैज्ञानिक बनाने और सिद्ध करने में प्रवृत्त हैं। राजनीति-विज्ञान में यह आन्दोलन समाज-विज्ञानों पर प्राकृतिक विज्ञानों के प्रभाव का परिणाम है। यह प्राकृतिक एवं सामाजिक विज्ञानों के बीच में एक गुणमय निरन्तरता की पूर्वाधारणा लेकर चलता है। व्यवहारवादियों की मूल मान्यता यह है कि समाज-विज्ञानों की अवधारणाएँ एवं सिद्धान्त, प्राकृतिक विज्ञानों के समान हो सकते हैं। राजनीति-विज्ञान पर प्राकृतिक विज्ञानों व अन्य समाज-विज्ञानों के प्रभाव को ही

‘व्यवहारवादी क्रान्ति’ (behavioural revolution) कहा जाता है। राजनीति-विज्ञान में यह एक मोड़ है, जिसने राजनीति-विज्ञान में, विषय-वस्तु, अन्य अनुशासनों से सम्बन्ध, पद्धतियों और प्रविधियों (techniques), एवं मूल्यों इत्यादि की दृष्टि से आमूल परिवर्तन कर दिए हैं।

हॉज युलाउ¹¹ की मान्यता है कि ‘राजनीतिक व्यवहार’ का तात्पर्य केवल प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से पर्यवेक्षणीय (observational) राजनीतिक नियमों से ही नहीं है, अपितु व्यवहार के उन बोधात्मक (perceptual), अभिप्रेरणात्मक (motivational) तथा अभिवृत्त्यात्मक (attitudinal) घटकों से भी है जो कि मानव ने राजनीतिक अभिज्ञानों (identifications), मांगों और आशाओं तथा उसके राजनीतिक विश्वासों, मूल्यों एवं लक्ष्यों की व्यवस्था का निर्माण करते हैं। उसमें संस्कृति और सामाजिक व्यवस्था के विभिन्न स्तर भी सम्मिलित हैं। इन सबका अभिमुखीकरण (orientation) अनेक कारणों व आयामों से सम्बद्ध तत्वों से होता है, इसलिए स्वभावतः राजनीतिक व्यवहार का अध्ययन अन्य समाज-विज्ञानों से अलग-थलग नहीं रह सकता है। संक्षेप में वे सभी व्यवहारारमक प्रक्रियाएँ, जो मनुष्य के राजनीतिक अभिज्ञान, मांगों, आकांक्षाओं और उसके लक्ष्यों, मूल्यों और राजनीतिक विश्वासों की व्यवस्थाओं का निर्माण करती हैं, तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन-क्षेत्र बन जाती हैं।

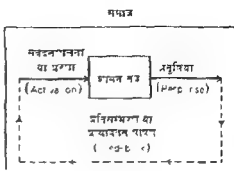
व्यवहारवादी दृष्टिकोण का तुलनात्मक राजनीति में महत्त्व और स्पष्ट करने के लिए व्यवहारवादियों द्वारा की गई राजनीति-विज्ञान की परिभाषा का उल्लेख करना आवश्यक है। डेविड ईस्टन ने राजनीति-शास्त्र की परिभाषा करते हुए लिखा है—‘राजनीति-शास्त्र समाज में मूल्यों के अधिकृत वितरण से सम्बन्धित ज्ञान है।’¹² हर राजनीतिक समाज में मूल्यों का अधिकृत वितरण केवल सरकारें ही करती है। अन्य व्यक्तियों व संस्थाओं द्वारा मूल्यों का वितरण व प्रचलन अवश्य होता है, परन्तु यह अधिकृत नहीं हो सकता, क्योंकि यह वाध्यकारी शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकते। इसलिए हर समाज में ‘शासन-तन्त्र’ का विषय महत्त्व होता है। सरकार ही वह तन्त्र है, जिससे मूल्यों का अधिकृत वितरण होता है। जो आवश्यकता पड़ने पर इसके लिए बाध्य भी करती है। इस प्रकार, हर राजनीतिक समाज में हर प्रकार की राजनीतिक गतिविधि ‘शासन-तन्त्र’ के इर्द-गिर्द ही घबकर लगाती है, और इसी के सन्दर्भ में हर राजनीतिक व्यवहार समझा व स्पष्ट किया जा सकता है। इसलिए जीन ब्लोण्डेस, तुलनात्मक राजनीति में इन मूल्यों के वितरण की व्यवस्था की विभिन्न राजनीतिक समाजों के सन्दर्भ में तुलना आवश्यक मानते हैं। उनके अनुसार तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र ‘शासन-क्रिया’ के तुलनात्मक विश्लेषण से सम्बद्ध है। स्वयं उन्हीं के शब्दों में—

¹¹Heinz Eulau, ‘Segments of Political Science Most Susceptible to Behaviouristic Treatment,’ in *Contemporary Political Analysis*, Edited by James C. Charlesworth, 1967

¹²David Easton, *The Political System*, New York, Knopf, 1953, p. 129

‘तुलनात्मक सरकार (राजनीति) के अध्ययन में, उन तरीकों का, जिनमें समाज में मूल्यों का अधिष्ठित विवरण होता है परीक्षण किया जाता है।’¹³

शासन-क्रिया या मूल्यों का अधिष्ठित विवरण या आवंटन दो-तरफ़ी प्रक्रिया है। पहले हर शासन-तन्त्र की प्रारम्भिक बनाना होता है। फिर वह सरकारी तन्त्र, इस प्रेरण (activation) के कारण अनुक्रियामक (responsive) बनता है। हर राजनीति में समाज में शासन-तन्त्र पर चारों तरफ से प्रभाव व दबाव पड़ने रहते हैं। यह प्रेरण तन्त्र शासन तन्त्र की संवेदनशील बनाने हैं जिसमें यह अनुश्रुति करता है।
इस चित्र 2.4 से और भी स्पष्ट समझा जा सकता है।



चित्र 2.4 शासन की संवेदनशीलता व अनुक्रियामकता का सम्यग्

हर राजनीतिक व्यवस्था में शासन-तन्त्र पर पड़ने वाले प्रभावों व दबावों से यह संवेदनशील बनकर तुरन्त अनुश्रुति करता है और इस अनुश्रुति में प्रभावर्तन पोषण होता है, और सम्पूर्ण राजनीतिक प्रक्रिया इस चक्र में चलती रहती है। इसमें भ्रष्टाचारों के दोनो ही प्रकार—राजनीतिक व गैर-राजनीतिक—महत्त्वपूर्ण स्थान रखते हैं और तुलनात्मक राजनीति में इन दोनों ही का अध्ययन अनिवार्य है। ब्लौडेल ने तुलनात्मक राजनीति को उन सब प्रभावों के तुलनात्मक अध्ययन से सम्बद्ध माना है जो शासन-तन्त्र की संवेदनशीलता के पीछे रहते हैं। उनके अनुसार—

बहुत अधिक सुनिश्चितता से यह व्याख्या करने के बजाय कि, यह 'इस्तुए' सरकार से सम्बन्धित है और वह सरकारी से सम्बन्धित नहीं है, यह देखना अधिक उपयोगी होगा कि शासन-तन्त्र किन-किन तथ्यों व भागों (channels) से संवेदनशील बनकर अनुक्रियात्मक होता है।¹⁴

इस प्रकार, तुलनात्मक राजनीति का सम्यग् प्रमुखतया शासन-क्रिया के इर्द-गिर्द घूमने राजनीतिक व्यवस्था के तुलनात्मक अध्ययन से है। परन्तु शासन-क्रिया तीन स्तरों पर संचालित होती है या यो कहें कि मूल्यों का अधिष्ठित आवंटन तीन स्तरों पर परिचालित होता है। इसलिए, 'तुलनात्मक राजनीति में परिवर्तनता (operation) के इन

¹³Jean Blondel, *op cit*, p 6

¹⁴*Ibid*, p 6.

स्तरों का, जिनसे मूल्यों का आवंटन होता है परीक्षण करना महत्वपूर्ण है।" यह तीन स्तर हैं—

- (1) मूल्यों व गन्तव्यों का नियमन (formulation of values and goals)
- (2) मूल्यों को आत्मसात करना व निर्दिष्ट निर्णयों में रूपान्तरण (digestion of values and their transformation in goal decisions)
- (3) निर्णयों का कार्यान्वयन (implementation of decisions)

मूल्यों व गन्तव्यों के नियमन के अन्तर्गत उस प्रक्रिया का अध्ययन होता है, जिसके द्वारा समाज के मूल्य व उद्देश्यों का निर्माण होता है और जो सरकार के सामने जनता की मांगों के रूप में आते हैं जिन्हें ईस्टन 'मांगा व समर्थनों' (demands and supports) का नाम देते हैं और जो आमण्ड के अनुसार राजनीतिक व्यवस्था के निवेश (inputs) हैं। इसके प्रति जनता जागृत होती है और शासन-तन्त्र को भिन्न बनाती है। जीन ब्लोण्डेल की मान्यता है कि तुलनात्मक राजनीति में हमें सर्वप्रथम यह देखना चाहिए कि मूल्यों का किस प्रकार नियमन होता है और किन-किन तरीकों से सरकार इनसे भिन्न बनती है।¹⁵ इस प्रकार व्यवहारवादियों के अनुसार उन मूल्यों व उद्देश्यों का नियमन की प्रक्रिया का तुलनात्मक राजनीति में अध्ययन व तुलना की जानी चाहिए जो समाज में से मांगों के रूप में उभर आते हैं।

मूल्यों को आत्मसात करने व निर्दिष्ट निर्णयों में रूपान्तरण से तात्पर्य यह देखने से है कि विभिन्न मांगों व मूल्यों को शासन-तन्त्र किस प्रकार ग्रहण करता है और इनको सम्पूर्ण समाज पर लागू होने वाले निर्णयों में किस प्रकार रूपान्तरित करता है? यहाँ यह देखना होता है कि शासन-तन्त्र के सामने प्रस्तुत होने वाली असंख्य मांगों में से यह किसको आत्मसात करता है और किन मूल्यों को ग्रहण करने से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से इनकार करता है?

निर्णयों का कार्यान्वयन सरकारी क्रिया का तीसरा और अंतिम स्तर है। सरकार जनता के जिन उद्देश्यों व मूल्यों को स्वीकार कर निर्णयों का रूप देती है उन्हें नियमों या विधियों में बदलकर लागू करती है। यह शासन क्रिया नियम निर्माण, नियम क्रियान्विति और नियम निर्णय की तीन क्रियाओं से सम्बन्धित होती है।

व्यवहारवादी राजनीतिक व्यवस्था को एक इलेक्ट्रॉनिक (electronic) यन्त्र के रूप में दखत है। शासन-यन्त्र द्वि मार्गी प्रचालन है। यह एक ऐसी मशीन है जो संकेत (signals) ग्रहण करती है और इनका अन्य संकेतों में रूपान्तरण करती है। तुलनात्मक राजनीति का सम्बन्ध शासन-तन्त्र द्वारा ग्रहण किये गये संकेतों व उनके रूपान्तरण की प्रक्रिया से है। इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन क्षेत्र में, राजनीतिक समाज में मूल्यों व गन्तव्यों का नियमन की प्रक्रियाओं इन मूल्यों को शासन-तन्त्र द्वारा आत्मसात करना व निर्दिष्ट निर्णयों में रूपान्तरण और स्वीकृत निर्णयों के कार्यान्वयन से सम्बद्ध प्रक्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं। व्यवहारवादी हर सरकार के कार्यों के यह तीन पहलू

मानते हैं और तुलनात्मक राजनीति का क्षेत्र इन दोनों प्रक्रियाओं से सम्बन्धित राजनीतिक व्यवहार के तुलनात्मक विश्लेषण तक मानते हैं।

व्यवहारवादियों द्वारा राजनीतिक व्यवस्था की सकल्पनात्मक सरसता व शासन-क्रिया से सम्बन्धित तीन प्रक्रियाओं की तुलना तक तुलनात्मक राजनीति के क्षेत्र को सीमित रखना इस शास्त्र को स्वतंत्र अनुशासन की अवस्था से वंचित रखना है। इससे राजनीतिक व्यवहार के सम्बन्ध में सामान्य सिद्धान्तों का सर्वव्यापक स्तर पर निर्माण नहीं होता। अतः तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र, शासन-क्रिया के उपरोक्त तीन स्तरीय तुलनात्मक अध्ययन तक सीमित करना और इस आधार पर राष्ट्रीय सरकारों के व्यवहार को समझने का प्रयास एक सीमा के बाढ़ सम्भव नहीं है।

मानकों व व्यवहार के सम्बन्धों का विवाद (Controversy over the Relationship of Norms and Behaviour)

तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र सम्बन्धों दूसरा विवाद अधिक जटिलताओं का जनक है। मानक (norms) की अभिव्यक्ति कानून, प्रक्रियाओं (procedures) व नियमों (rules) में होती है। परन्तु राजनीतिक व्यवहार कई बार इन कानूनों के प्रतिकूल होता है और यही तुलनात्मक अध्ययन में पर्क-गिया उत्पन्न करता है। अगर राजनीतिक आचरण नोर्म्स के अनुरूप रहें-तो तुलना करना सरल होगा। पर साधारणतया ऐसा हमेशा नहीं होता। या होता है तो बाध्यकारी शक्ति के जोर पर होता है। इससे यह समस्या उत्पन्न होती है कि यह राजनीतिक व्यवहार तुलना में सम्मिलित करके अगर निष्कर्ष निकाले गये तो वे निष्कर्ष स्वतः ही अशुद्ध होंगे। साथ ही इसकी तुलना से बाहर रहना राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविकताओं से दूर रहना है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति में यह भी देखा जाना चाहिए कि राजनीतिक व्यवहार मानकों के अनुकूल है या प्रतिकूल। अर्थात् राजनीतिक क्रिया से सम्बन्धित व्यक्तियों द्वारा मानकों के अभिव्यक्त कानूनों का कितना पालन और कितना उल्लंघन होता है ?

यहां यह ध्यान रखना आवश्यक है कि नोर्म्स व व्यवहार दोनों ही अचल नहीं रहते। यह आवश्यक नहीं कि जो मानक व व्यवहार आज है वह आगे आने वाले समय में भी रहे। यह दोनों ही गत्यात्मक हैं। इनमें साम्य (harmony) व गतिरोध दोनों ही हो सकता है। सामान्यतया इनमें पारस्परिकता रहती है और दोनों एक दूसरे को प्रभावित करते रहते हैं। नोर्म्स में परिवर्तन, व्यवहार में भी परिवर्तन लाता है, और स्वयं व्यवहार भी नवीन नोर्म्स की स्थापना का कारण बन सकता है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति में नोर्म्स व व्यवहार के राजनीतिक पहलुओं का अध्ययन भी सम्मिलित होना चाहिए। जेन ग्लोडेल ने भी लिखा है—

“जबकि आधारभूत दृष्टि से तुलनात्मक राजनीति का सम्बन्ध सरकार की सरचना से होना चाहिए पर साथ ही उसका सम्बन्ध व्यवहार के स्फटित (crystallized) प्रतिमानों व आचरणों (practices) से भी होना चाहिए क्योंकि, वे सरकार की जीवित

असमानताओं से तुलनात्मक राजनीति का सम्बन्ध है।¹⁸

अन्त में तुलनात्मक राजनीति के विषय-क्षेत्र के सम्बन्ध में निम्नपंक्तें यही कहा जा सकता है कि इसका सम्बन्ध शासन प्रणालियों की विभिन्नता एवं समानता दोनों से ही है। परन्तु, समानताओं से अधिक महत्त्व असमानताओं का है। ऐसा इसलिए है कि व्यापारमूल दृष्टि से तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक समाज और शासन-तन्त्र की पारस्परिकता व विविध राजनीतिक व्यवहारों से सम्बन्धित प्रक्रियाओं की तुलना की जाती है और यह प्रक्रिया विभिन्न देशों में विभिन्न प्रकार की होती है। यह सामाजिक तथा राजनीतिक व्यवस्था दोनों से सम्बद्ध रहती है। यह सामाजिक व राजनीतिक व्यवस्था का संस्थागत प्रकाशन भिन्न-भिन्न दशा में भिन्न-भिन्न प्रकार का होना व कारण राजनीतिक व्यवहार व उसमें सम्बन्धित प्रक्रियाओं का भी भिन्न भिन्न प्रकार का बना देता है। इसी विविधता भिन्नता व विषमतायुक्त राजनीतिक व्यवहार व तुलनात्मक अध्ययन से तुलनात्मक राजनीति का सम्बन्ध है।

83

9

तुलनात्मक राजनीति में तुलना का आधार

(BASES OF COMPARISON IN COMPARATIVE POLITICS)

तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति, परिमाण व विषय-क्षेत्र के विवेचन से यह सामने आता है कि राजनीतिक प्रक्रियाओं, सरकारों की संरचनाओं व राजनीतिक व्यवहारों की समानताओं और विभिन्नताओं का अध्ययन किस प्रकार किया जाय ? अर्थात् तुलना व वैपक्ष्य (contrast) के क्या सुनिश्चित आधार हों ? तुलना के आधारों की प्रारम्भ में ही स्पष्ट नहीं किया गया तो अव्यक्त जटिल विषय, जो आज भी बहूत ही अस्थिर (fluid) है, और भी कठिन बन जाएगा। इसलिए तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति व विषय-क्षेत्र के साथ इसके अध्ययन के आधारों का विवेचन भी उपयुक्त होगा। एस० ई० फाइनेर (S. E. Finer) ने तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का बौद्धिक आधार बनाया है।¹⁹ यह आधार है—

(1) सहभागिता-अपवर्जन या विलग्न आयाम (Participation-exclusion dimension)

(2) अवशोषण-अनुमनन आयाम (Coercion-persuasion dimension)

(3) व्यवस्थात्मक-प्रतिनिध्यात्मक आयाम (Order-representativeness dimension)

(4) वर्तमान-भविष्य गन्तव्य आयाम (Present goals-Future goals dimension)

फाइनेर की मान्यता है कि अथवा 'शासन' करने का अर्थ नीति का श्रौंगण करना, नीति के निर्णय करने व नीतियों को लागू करने से लिखा जाय तो सर्वत्र यही दिखाई देगा कि 'कुछ' के द्वारा 'बहुतों' पर शासन किया जाता है। इसलिए शासन व्यवस्थाओं से सम्बन्धित राजनीतिक व्यवहारों की तुलना इस आधार पर नहीं हो सकती

¹⁸ Michael Curtis, *op cit*, p 5

¹⁹ S. E. Finer, *Comparative Government*, Allen Lane, London, 1970, p 40

और उपरोक्त चौमुखी आधार ही तुलना के लिए उपयोगी तथ्य प्रस्तुत कर सकता है। इन विभिन्न आधारों के विस्तृत विवेचन से ही तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में 'तुलना आधारों' की महत्ता स्पष्ट होगी।

प्रथम आधार में यह देखा जाता है कि शासन प्रक्रिया में जनता को कितना सम्मिलित किया गया है और कितना उसे इस प्रक्रिया से वंचित रखा गया है? दूसरे आधार में यह देखा जाता है कि जनता शासकों के आदेशों का पालन कितनी स्वेच्छा से करती है और कितना भय के कारण करती है? तीसरे व चौथे आधारों में यह पता लगाया जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था जनता की वर्तमान आकांक्षाओं, मूल्यों व इच्छाओं का कहा तक प्रकाशन करती है और भविष्य के मूल्यों व व्यवस्था को बनाए रखने के लिए शासक कहा तक इनकी उपेक्षा करते हैं? ²⁰ इन आधारों का विस्तार से विवेचन करके ही तुलना व बर्णन को व्यवस्थित ढंग से समझा जा सकता है। इसलिए इनका विस्तार से विवेचन किया जा रहा है।

सहभागिता-अपवर्जन या विलगन आयाम (Participation-Exclusion Dimension)

एस० ई० फाइनर की मान्यता है कि राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति चाहे कौसी भी हो, उसमें एक विशिष्ट वर्ग अभिजनो (elites) का होता है, जो राजनीतिक प्रक्रिया में प्रमुख भूमिका अदा करता है, तथा जनसाधारण सामान्यतया राजनीतिक प्रक्रिया से सक्रियता (active) का सम्बन्ध नहीं रखते हैं। इस प्रकार अभिजनो की भूमिका हर राजनीतिक समाज में—निरक्षर तन्त्रों से लेकर लोकतन्त्रों तक में, जनता की भूमिका से अपेक्षाकृत अधिक होती है। यद्यपि जनतान्त्रिक व्यवस्थाओं में जनता की प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से शासन प्रक्रिया (governing process) में कम या अधिक मात्रा में सम्मिलित करना ही होता है फिर भी सभी जनतन्त्र एक-से नहीं होते। इसमें भिन्नता का कारण जनता की शासन में भागीदारी की मात्रा है। इसलिए इस आधार पर शासन व्यवस्थाओं की तुलना की जा सकती है। जनता की शासन प्रक्रिया में यह भूमिका तुलना का एक श्रेष्ठ व वैज्ञानिक आधार कही जा सकती है। क्योंकि, इस आधार पर शासन व्यवस्थाओं की प्रकृति का स्पष्टीकरण होता है। तुलना के लिए सुनिश्चित व माप-योग्य तथ्य उपलब्ध हो जाते हैं। जैसे किसी राजनीतिक व्यवस्था की लोकतान्त्रिकता या निरक्षरता का ज्ञान इसी आधार पर किया जा सकता है कि शासन-क्रिया में कितने लोग सम्मिलित हैं या इससे वंचित रहे गए हैं? इसके अन्तर्गत दो शासन व्यवस्थाओं या राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि इन देशों में शासन प्रक्रिया में अभिजनो का कितना भाग है और जन-सामान्य की किसी भी भागीदारी (involvement) है। इस प्रकार की तुलना के निम्नलिखित उदाहरण इस आधार को और स्पष्ट कर सकेंगे। जैसे यह तुलना—

- (1) एक देश के अभिजनो व अन्य देश के अभिजनों के बीच,
- (2) एक देश के जनसाधारण व अन्य देशों के जनसाधारण के राजनीतिक व्यवहारों के बीच,
- (3) एक देश के अभिजनो व जन समुदाय की अन्त क्रिया (inter-action) व अन्य देशों के अभिजनो व जन समुदायों की अन्त क्रियाओं के बीच की जा सकती है।

उपरोक्त तुलनात्मक अध्ययन करते समय इनके बारे में कुछ बातों का विशेष ध्यान रखने से तुलना और भी अधिक उपयोगी बन सकेगी। जैसे अभिजनो व जन-समुदाय की संरचनाएँ (structure of elite and masses) इनकी शासन प्रक्रिया में भूमिकाएँ तथा इनका वास्तविक राजनीतिक व्यवहार ध्यान में रखना आवश्यक है।

इसके अलावा यह भी देखना तुलना में उपयोगी रहेगा कि अभिजनो व जन-सामान्य के शैक्षणिक सामाजिक सांस्कृतिक व आर्थिक आधार क्या हैं? इस प्रकार, एक देश के अभिजनो की, अन्य देश के अभिजनों से उनकी संरचना भूमिका व वास्तविक राजनीतिक व्यवहार तथा उनकी शैक्षणिक, सामाजिक व आर्थिक पृष्ठभूमि के आधार पर तुलना कर न केवल उनका राजनीतिक व्यवस्था में स्थान-अंकन सम्भव है, बल्कि इस आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति सम्बन्धी सिद्धान्त भी प्रतिपादित किये जा सकते हैं। यही बात जनसाधारण के बारे में भी लागू होती है। परन्तु इनका इस प्रकार का तुलनात्मक अध्ययन ही काफी नहीं। इससे राजनीतिक व्यवस्था की गतिशील शक्तियाँ (dynamic forces) का सही चित्रण नहीं होता है। इसलिए एक ही देश में अभिजनो व जनसाधारण की अन्त क्रिया का अन्य देशों में इनकी अन्त क्रियाओं से तुलनात्मक विश्लेषण भी आवश्यक है। इससे ही यह स्पष्ट होता है कि राजनीतिक प्रक्रिया में कौन कितना सम्मिलित है और कितना इससे वंचित रखा गया है?

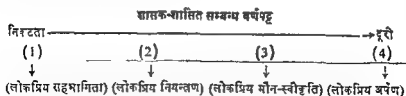
हर देश की शासन-प्रक्रिया में अभिजन तो औपचारिक व प्रत्यक्ष रूप में सम्मिलित रहते ही हैं, पर जनसाधारण को शासन-प्रक्रिया में भागीदार बनने के अवसर कम ही प्राप्त होते हैं। जैसे जनमत संग्रह, लोकनिर्णय, प्रतिनिधित्व व्यवस्था या राजनीतिक दलों की व्यवस्था, जनसाधारण के राजनीतिक व्यवस्था में सक्रिय सहयोग के कुछ ही अवसर प्रदान करती हैं। जनमत-संग्रह (plebiscite) या लोकनिर्णय (referendum) में, किसी भी विशिष्ट नीति सम्बन्धी या अन्य शासन सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्न पर जनसाधारण की प्रत्यक्ष व सीधी राय ली जाती है और जनता मतदान के माध्यम से इस प्रकार के प्रश्नों पर अपना निर्णय देती हुई शासन-क्रिया में भागीदार बनती है। जैसे स्विट्जरलैण्ड व फ्रांस में व्यवस्था है कि जनता कुछ मामलों में अपना निर्णायक मत रखती है।

परन्तु सामान्यतया लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में यह अपने विचारों का प्रतिनिधित्व करने वाले प्रतिनिधियों के चुनाव से ही अधिक होता है, जो वास्तव में जनता को शासन-प्रक्रिया में सम्मिलित करना नहीं, पर जनता को इससे, अपने शासनकर्ताओं को चुनने व हटाने के अधिकार से शासकों को नियन्त्रित करने या उनकी नीतियों पर नियन्त्राधिकार (veto power) का प्रयोग करने का अवसर प्राप्त हो जाता है। यह जनता की शासन-

क्रिया में सहभागिता (participation) शासको पर नियन्त्रण की व्यवस्था द्वारा ही व्यावहारिक बनती है।

राजनीतिक दलों के माध्यम से भी जनसाधारण शासन-प्रक्रिया में सम्मिलित होता है। इन्हीं के माध्यम से जनता को अपनी आकांक्षाओं (aspirations) व मूल्यों को व्यावहारिक रूप देने का अवसर मिलता है क्योंकि दल ही प्रतिनिधित्व प्रणाली में सरकारों के आधार होते हैं। कार्ल डायच (Karl W Deutsch) ने अपनी एक पुस्तक *Newer Governments* में अनौपचारिक ढंग से जनता के शासन-प्रक्रिया में सम्मिलित रहने की बात कही है। कई शासन व्यवस्थाओं में, मुख्यतया लोकतान्त्रिक राज्यों में, जनता शासन-प्रक्रिया में हर समय सहभागी नहीं बनाई जाती पर स्वयं जागरूकता के कारण भागीदार बनने के साधन अपनाती है। यह साधन संवैधानिक और संविधानातिरिक्त (extra-constitutional) या कहीं-कहीं असंवैधानिक भी हो सकते हैं। सामान्यतया सभी शासन व्यवस्थाओं में इन तीनों साधनों का प्रयोग किया जाता है। यह साधन, दबाव-दाबपेच (pressure tactics), लोकप्रिय आन्दोलन या जन-आन्दोलन इत्यादि हो सकते हैं। इनसे ही नहीं, जनता समाचारपत्रों के माध्यम से भी शासन प्रक्रिया में सम्मिलित होने का प्रयत्न करती है। 'मंच' (public-platform) द्वारा भी जनता लोकतन्त्री व्यवस्थाओं में शासन-संग्रह का सजीव अंग बन जाती है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि जनसाधारण शासन-प्रक्रिया में औपचारिक व अनौपचारिक, प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष ढंग, दोनों से ही सम्मिलित हो सकता है। यहाँ जनसाधारण की कितनी सहभागिता है, यही देखना काफी नहीं बरन यह भी देखना आवश्यक है कि जनता किस मात्रा में स्वाभाविक ढंग से सरकार की आज्ञा या आदेश मानती है और कितना डर के कारण आदेश पालन होता है? अर्थात् 'शासको' व 'शासितों' का सम्बन्ध क्या है? एस० ई० फाइनर ने शासक-शासित सम्बन्धों (ruler-ruled relationship) को इस आधार पर चार श्रेणियों में विभक्त माना है।²¹ और इन्हें शासक-शासित वर्णपट्ट (spectrum) पर चित्र 2.5 में दिखाया गया है।

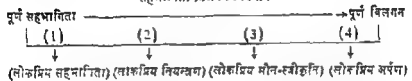


चित्र 2.5 शासक शासितों का सम्बन्ध व जनता की सहभागिता

चित्र 2.5 से स्पष्ट है कि शासक व शासितों की सम्पर्कता या असम्पर्कता उनकी शासन-प्रक्रिया में सहभागिता को संभव करती है। ज्यों-ज्यों शासको व शासितों के सम्बन्ध

निकटता के होने जायेंगे तब-तब जनसाधारण की सहभागिता बढ़ती जायेंगी और इनके सम्बन्धों में दूरी, सहभागिता से विलगन की अवस्था लाती जायेंगी। इन सम्बन्धों को सहभागिता-विलगन निरन्तर (participation-exclusion continuum) पर चितित करके भी यह स्पष्ट किया जा सकता है कि शासन-प्रक्रिया में जनसाधारण की कितनी सहभागिता है ?

सहभागिता विलगन निरन्तर



चित्र 2.6 जनता की राजनीतिक प्रक्रिया में सहभागिता व विलगन चित्रण

किसी भी शासन व्यवस्था में हर समय सम्पूर्ण जन-समुदाय को पूरी तरह सम्मिलित रखना उसी प्रकार सम्भव नहीं जिस प्रकार सबको शासन-प्रक्रिया से पूर्णतया अलग रखना सम्भव नहीं होता है। सभी शासन व्यवस्थाएँ 'सहभागिता विलगता निरन्तर' पर पूर्ण सहभागिता व पूर्ण विलगता के दो छोरों के बीच में ही पाई जाती है तथा पूर्ण सहभागिता (total participation) व पूर्ण विलगता (total exclusion) की अवस्थाएँ केवल काल्पनिक ही होती हैं। उपरोक्त चित्र से यह स्पष्ट है और इनके साक्षित विवेचन से और अधिक स्पष्ट हो जायेगा।

(क) लोकप्रिय सहभागिता (Popular participation)—लोकप्रिय सहभागिता में जनता की शासन-प्रक्रिया में सम्मिलित होने के अनेक व प्रत्यक्ष अवसर प्राप्त रहते हैं। यह अवसर सामान्यतया निर्णायक होते हैं परन्तु निर्णायक नहीं भी हो सकते हैं। इनके परिणाम अनिवार्यतः शासक मानते हो या नहीं मानते हो इस पर निर्णायकता निर्भर करती है। जैसा जनमत-संग्रह व लोकनिर्णय में होता है। जनमत-संग्रह जनता का मत सकेत प्राप्त करने के लिए कराया जा सकता है जो निर्णायक इसलिए नहीं कहा जा सकता कि शासक इसके परिणाम को मानने के लिए बाध्य नहीं होने पर लोकनिर्णय (referendum) सामान्यतया निर्णायक ही माना जाता है।

(ख) लोकप्रिय नियन्त्रण (Popular control)—लोकप्रिय नियन्त्रण में शासन-प्रक्रिया से सम्बन्धित अन्तिम निर्णय जनता में रहता है। यह अन्तिम निर्णय चुनावों के माध्यम से व्यावहारिक रूप से होता है जब जनता शासकों व उनकी नीतियों को उन्हें चुनकर या नहीं चुनकर स्वीकृत या अस्वीकृत करती है।

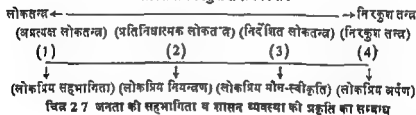
(ग) लोकप्रिय मौन स्वीकृति (Popular acquiescence)—इसमें जनता शासकों व निर्णयों या किसी परिस्थितिगत स्वीकार करती है। जनता पर परिस्थितियों का इतना दबाव हो सकता है कि सरकारी निर्णयों पर वह सहमत होने के अलावा और कोई विकल्प नहीं पाती हो।

(घ) लोकप्रिय-अर्पण या समर्पण (Popular submission)—लोकप्रिय अर्पण में जनता को शासको द्वारा जो कहा जाता है वह करना होता है। यहाँ जनता को बने-बनाये (ready made) निर्णय दिये जाते हैं जिन्हें वह मानने के लिए मजबूर होती है। यह निरंकुश व्यवस्थाओं में प्रमुखतया देखा जाता है पर कभी-कभी लोकतन्त्र में भी इसका कुछ अंश प्रवेश पा लेता है। विशेषतया संकट की अवस्थाओं में लोकतन्त्र में ऐसा होता है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि शासको व शासितों के सम्बन्ध क्रमिक रूप से पूर्ण सहभागिता व पूर्ण विलयता के दो घुबो के बीच सभी शासन व्यवस्थाओं की अंकित करने में सहायक होते हैं। इनमें जनता की सहभागिता की स्थिति, जनता के नियन्त्रण की स्थिति जनता द्वारा दबाव में स्वीकृति की स्थिति और अन्त में शासको के सामने जनता के झुकने की स्थिति प्रमुख है।

इस से स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति का यह 'तुलना प्रमाण' (comparison criterion) न केवल शासन-प्रक्रिया में जनसाधारण की सहभागिता या विलयन स्पष्ट करता है वरन् इससे शासकों व शासितों के सम्बन्धों का भी चित्रण होता है और इससे यह भी संकेत मिलता है कि शासन व्यवस्था की प्रकृति लोकतान्त्रिक है या अलोकतान्त्रिक। यह चित्र 27 में नीचे दिखाया गया है।

लोकतन्त्र-निरंकुश तन्त्र निरन्तर



एस० ई० फाइनर का कहना है कि हर शासन व्यवस्था में जनता की शासन-प्रक्रिया में सहभागिता ज्यों-ज्यों कम होती जाती है त्यों-त्यों राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति में परिवर्तन आता जाता है। फाइनर ने पूर्ण सहभागिता की स्थिति को सर्वोत्तम तथा पूर्ण अपवर्जन की स्थिति को बुरा माना है। यहाँ अच्छे बुरे के विवाद में नहीं पड़कर इतना ही जानना काफी है कि उपरोक्त आधार राजनीतिक अवस्थाओं की तुलना की कई सम्भावनाएँ व दृष्टिकोण प्रस्तुत करता है। इस प्रकार की तुलना में तथ्यों को आसानी से मापा जा सकता है जिससे सुनिश्चित परिणाम निकाले जा सकते हैं। केवल इसी आधार पर शासन व्यवस्थाओं व प्रक्रियाओं की व्यवस्थित ढंग से तुलना कर राजनीतिक व्यवहार के बारे में सामान्यीकरण की अवस्था तक पहुँचा जा सकता है।

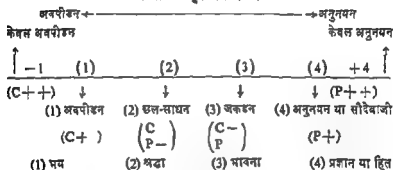
अवपीड़न-अनुनयन आयाम (Coercion-Persuasion Dimensions)

तुलनात्मक राजनीति में तुलना का एक आधार अवपीड़न व अनुनयन का भी हो सकता है। जैसे तो हर शासक अपनी प्रजा द्वारा आज्ञा पालन, अवपीड़न व अनुनयन के सम्मिश्रित प्रयोग से करता है। परन्तु इन दोनों में मिथुन-मात्रा एक राज्य से दूसरे राज्य में प्रचुर भिन्नता रखती है। एक राजनीतिक व्यवस्था में एक की प्रचुरता, उसे अन्य राजनीतिक व्यवस्था से, जिसमें दूसरे की प्रचुरता हो, अलग प्रकार का बना देती है। इस आयाम व आधार में फाइनर ने यह बताने का प्रयास किया है कि राजनीतिक व्यवस्थाएं इस आधार पर भी अलग-अलग की जा सकती हैं कि वहाँ शासक किस मात्रा में अपने आदेशों का पालन कराने के लिए दबाव डाल रहे हैं और कितना आदेश पालन अनुनयन से हो रहा है? इसको दूसरे शब्दों में इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है कि शासक, शासक बने रहने का वैधीकरण (legitimization) किस प्रकार स्थापित करते हैं? वे जनता को कितना अपने साथ ले चलने में समर्थ हैं? अर्थात् शासक जनता की आकांक्षाओं व मूल्यों की कितनी अभिव्यक्ति करते हैं? शासकों के शासक के रूप में बने रहने का औचित्य, शक्ति है अथवा जन-इच्छा है। जैसे तो कोई भी शासक केवल शक्ति या केवल जन-इच्छा पर वैधता प्राप्त नहीं कर सकता फिर भी इन दोनों की मात्रा कितनी है इस आधार पर वैधता (legitimacy) का परीक्षण कर इस आधार पर शासन व्यवस्थाओं की तुलना की जा सकती है। परन्तु यहाँ यह समस्या उत्पन्न होती है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में दोनों का ही अनिवार्यतः मिथुन विद्यमान रहता है तो फिर शासन व्यवस्थाओं को इस आधार पर अलग कैसे किया जाए? अगर शासन व्यवस्थाएं अलग नहीं की जा सकती तो उनमें तुलना कैसे हो?

इस आधार पर शासन व्यवस्थाओं को समझने के लिए अवपीड़न व अनुनयन के अनुपात का माप आवश्यक हो जाता है। शक्ति व सहमति के मानदण्ड से शासन व्यवस्थाएं अलग-अलग की जा सकती हैं। जहाँ अवपीड़न व दबाव-शक्ति का आधिक्य है, वह एक प्रकार की तपा जहाँ अनुनयन व सहज सहमति की अधिकता है, वह दूसरी प्रकार की व्यवस्था होगी। प्रथम निरंकुश तो दूसरी लोकतान्त्रिक अधिक कहें जायें। परन्तु एक ही देश में इनकी मात्रा विभिन्न कालों में भिन्न-भिन्न हो सकती है। जैसे नेहरू युग में इनके मिथुन का जो अनुपात था वह श्रीमती इन्दिरा गांधी के युग के अनुपात से भिन्न हो सकता है। इस प्रकार की भिन्नता तुलना के लिए प्रचुर तथ्य उपलब्ध कराती है। इस अवपीड़न व अनुनयन के मिथुन व मिथुन के अनुपात के आधार पर ए० ई० फाइनर ने शासन व्यवस्थाओं को चार वर्गों में विभक्त पाया है।²² उनके अनुसार हर शासक अपनी राजनीतिक सत्ता की वैधता के लिए मुख्यतया अवपीड़न, छल साधन, अवपीड़न व अनुनयन या सौदेबाजी में से कोई एक या अनेक साधन अपना सकता है। जैसे शासकों के इनमें से किसी एक साधन का प्रयोग करने के उद्देश्य भिन्न-भिन्न हो सकते हैं। अर्थात् वे आधारभूत उद्देश्य अलग-अलग हो सकते हैं जिनके लिए वे जनता से अपनी

आज्ञाओं का पालन करवाना चाहते हैं। जैसे शासकों का उद्देश्य जनता में कोई नवीन प्रवृत्ति जागृत करना हो सकता है या यदि ऐसी प्रवृत्ति समाज में पहले से ही विद्यमान है तो उसके बारे में जनता में जागरूकता लाने का संकल्प हो सकता है। शासकों द्वारा अपनाए गए अवपीडन अथवा अनुनयन के साधन व उससे सम्बन्धित जनता के मानसिक दृष्टिकोण 'अवपीडन-अनुनयन निरन्तर' (coercion-persuasion continuum) पर अंकित करके स्पष्ट विवेक जा सकते हैं। यहाँ अवपीडन के छोर पर भय को अंकित किया गया है तथा अनुनयन के छोर पर प्रज्ञान (cognition) या हितों (interests) का अंकन किया गया है। इन दोनों को ही एक 'निरन्तर' पर अंकित करके इनकी पारस्परिकता व गठबन्धिता का संकेत दिया गया है।

अवपीडन-अनुनयन निरन्तर



चित्र 28 'अवपीडन-अनुनयन' व इससे सम्बन्धित जनता के मानसिक दृष्टिकोणों की पारस्परिकता चित्रण

चित्र 28 में (C++) व (P++) जो निरन्तर रेखा पर क्रमशः (-1) व (+4) स्थानों पर अंकित हैं 'केवल अवपीडन' या 'केवल अनुनयन' की अवस्थाएँ हैं जो कार्यात्मिक ही कही जा सकती हैं। क्योंकि किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में शासकों का ऐसा व्यवहार नहीं पाया जाता। (C+) अवपीडन व (P+) अनुनयन के आधिक्य का संकेत है। जिस व्यवस्था में (C+) है वहाँ अनुनयन कुछ अंश में हो तथा जहाँ (P+) है वहाँ दबाव या अवपीडन कुछ मात्रा में ही देखा जाएगा। तथा $\left(\frac{C}{P-}\right)$ व $\left(\frac{C-}{P}\right)$ ऐसी अवस्थाएँ हैं जिनमें (C) व (P) दोनों ही पाये जाते हैं पर एक में (C) अधिक है व (P) कम है। जबकि दूसरी व्यवस्था में (P) अधिक व (C) कम पाया जाता है। यहाँ (C) से अवपीडन (coercion) व (P) से अनुनयन (persuasion) का तात्पर्य है। इस प्रकार की उपरोक्त चार श्रेणियों का संक्षेप में अलग से वर्णन करना इन्हें समझने में सहायक होगा।

अवपीडन की स्थिति में शासक करीब-करीब भौतिक शक्ति पर ही निर्भर रहते हैं और इस भौतिक शक्ति के आधार पर वैधता प्राप्त करना चाहते हैं। अतः यहाँ वे शक्ति पर आधारित रहते हैं। यहाँ जनता को भयभीत करना होता है। उसे इतना डरा देना कि वह शासक के विरुद्ध उठने का प्रयत्न ही न कर सके। यहाँ शासक सोचता है कि जनता को भौतिक शक्ति से डराया जा सकता है। यहाँ मानव का स्वार्थ कि वह जीवित रहना चाहता है उसे डराए रखता है। इस प्रकार डर की नकारात्मक भावना को वह सकारात्मक रूप से पूरा करता है। इस प्रकार की व्यवस्थाएँ सैनिक तानाशाही कही जा सकती हैं।

छल-साधन (manipulation) में शासक डराने-धमकाने का सूत्र प्रयोग में नहीं लाते। यद्यपि यह तत्त्व व्यवस्था में विद्यमान रहते हैं लेकिन उनकी पूर्णतया सहायता नहीं ली जाती, अपितु शासक चतुरता से ऐसा कुछ करता है जिससे शासको के प्रति जनता में श्रद्धा व्याप्त रहे और वैधता प्राप्त हो जाय। इसमें दबाव व शक्ति का प्रयोग कर जनता को जबरन के अनुसार ही धमकाया जाता है। इसका उद्देश्य है जनता को अवपीडन से अनभिज्ञ रखते हुए अधीन बनाया जाय। यहाँ शक्ति व दबाव का उपयोग कम और जनता की आस्थाओं व भावनाओं से प्रमुख रूप से खेला जाता है। जैसे धर्म में विश्वास रखने वाली जनता में शासक धर्म-संरक्षक (protector of faith) के रूप में सामने आएगा जैसे पाकिस्तान में राष्ट्रपति अय्यूब खाँ ने किया। भारत में 1962 के खान घुनावों में भी राजा-महाराजाओं के प्रति आस्था की भावना का कई राजा-महाराजाओं ने सफलतापूर्वक प्रयोग किया है।

निष्पन्न (regimentation) में जनता की भावना को जकड़ा जाता है। यह जकड़-शृंखलाएँ, विचारधारा (ideological) की, अन्धविश्वासी या जातीय श्रेष्ठता (racial superiority) की हो सकती हैं। इनका स्वस्म कुछ भी हो इनमें जनता का समर्पण एक-सी आस्था या विचारधारा की जकड़न भावना के आधार पर प्राप्त होता है। जैसे नाज़ी जर्मनी में जातीय श्रेष्ठता के आधार पर जनता को आज्ञा पालन के लिए तैयार किया गया था। रूस व चीन में साम्यवादी विचारधारा में आस्था शासको की शक्ति की वैधता का स्रोत रहती है।

अनुनयन की अवस्था में शासक व जनता में व्यापक सहमति का आभास मिलता है। यहाँ शासक जनता के मूल्यों व मान्यताओं को पहचानने का प्रयत्न करता है और इन मूल्यों को व्यावहारिक बनाकर या व्यावहारिक बनाने का विश्वास दिलाकर वैधता प्राप्त करता है। ऐसी शासन व्यवस्थाओं में शासक व शासित में वैधता के लिए एक तरह का समझौता-स्ता लगता है, जिसका शासक कई बार सौदेबाजी करने में भी प्रयोग कर सकते हैं। ऐसी व्यवस्थाओं में जनता के हितों का सन्धियोजन (interest articulation) व समूहीकरण (aggregation) करने का यत्न किया जाता है। यह कार्य लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में विशेषकर राजनीतिक दल करते हैं। दल शासक व शासितों के बीच की कड़ी बनकर जनमूल्यों को शासको तक पहुँचाने व उन्हें वैधता दिलाने की भूमिका अदा करते हैं। चित्र 28 में दिखाई गई शासन की चार अवस्थाओं में लोगों का

मानसिक दृष्टिकोण क्रमशः डर (fear), श्रद्धा (deference), भावना (sentiments) व प्रज्ञान (cognition) या हित (interests), शासको की वैधता का आधार होता है। यहाँ यह उल्लेख करना अनुपयुक्त नहीं होगा कि अगर 'अपवीडन-अनुनयन आयाम' को 'सहभागिता-अपवर्जन आयाम' से मिलाया जाए तो अपवीडन अपवर्जन के व अनुनयन सहभागिता के समीप होंगे। अगर इसे राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति से जोड़ा जाए तो 'अपवीडन अपवर्जन' निरकुश व्यवस्था का संकेतक व 'अनुनयन-सहभागिता' लोक-तान्त्रिक व्यवस्था का प्रतीक पाया जाएगा।

राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना का उपरोक्त आधार न केवल शासन व्यवस्थाओं के वर्गीकरण में सहायक है बरन इस आधार पर शासन व्यवस्था की प्रकृति, शासको व शासितों के सम्बन्धों और शासको की शक्ति की वैधता के स्रोतों का सही-सही ज्ञान प्राप्त किया जा सकता है। वास्तव में तुलना का यह आधार राजनीतिक व्यवस्थाओं व राजनीतिक व्यवहारों की गहराइयों में झाँकने का उपकरण प्रदान करता है।

व्यवस्थात्मक-प्रतिनिधात्मक आयाम (Order-Representativeness Dimension)

तुलना के व्यवस्थात्मक-प्रतिनिधात्मक आधार पर भी विभिन्न सरकारों की तुलना की जा सकती है। परन्तु तुलना का यह आधार उतना सरल नहीं है। तुलना के इस आधार में साधारणतया यह देखा जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था में शासक प्रतिनिधि रूप रखत हैं या नहीं। अर्थात् शासन जनता का प्रतिनिधित्व करते हैं या नहीं। यहाँ यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि जनता का क्या अर्थ लिया जाए? क्या जनता में केवल अभिजना (elites) को, या सामान्य जनसाधारण को, या दोनों को ही सम्मिलित माना जाए? हर समाज में अल्पसंख्यक (minority) भी होते हैं। इन अल्पसंख्यकों व बहुसंख्यकों के आपसी सम्बन्ध भी उस समय जटिलताएँ उत्पन्न करते हैं जब राजनीतिक व्यवस्था में अल्पसंख्यकों के विकास की कोई सम्भावनाएँ व साधन नहीं रहते। इस प्रकार इस आधार में इस बात का, कि शासक सबका प्रतिनिधित्व सही अर्थों में करते हैं, ध्यान रखना ही तुलना का प्रणाली बनाना चाहिए अन्यथा तुलना सतही रह जाएगी और उससे शासन प्रक्रियाओं व राजनीतिक व्यवहारों को समझने में सहायता नहीं मिलेगी। जैसे जब शासन व्यवस्था में शासक 40 प्रतिशत का मत प्राप्त करके ही सब पर शासन का वैधानिक अधिकार प्राप्त करते हैं तो यह प्रतिनिधित्व का एक प्रकार हुआ और दूसरा 70 प्रतिशत का मत वाला प्रकार है। दोनों में ही चुनावों के आधार पर शासक चुने जाते हैं पर इनमें अन्तर प्रतिनिधात्मकता में अन्तर सा देता है।

व्यवस्था को बनाए रखना या बनाए रखन की शासकों से अपेक्षा इसमें और पंचांगों का समावेश करती है। प्रतिनिधात्मक प्रकृति वाले शासक अधिक वैधता युक्त होने के कारण व्यवस्था का बनाए रखन का औचित्य प्राप्त कर लेते हैं। यह व्यवस्था लोक-तान्त्रिक सरकारों से निरकुश व्यवस्थाओं में श्रेष्ठतर होती है फिर भी प्रतिनिधात्मकता प्राप्त करने के लिए राजनीतिक समाज कुछ न कुछ व्यवस्था (order) का ही बलिदान

करना श्रेयस्कर समझते हैं। इससे स्पष्ट है कि तुलना करते समय राजनीतिक समाजों में शासकों की प्रतिनिधात्मकता व व्यवस्थात्मकता की अपेक्षाओं का ध्यान रखा जाता है।

वर्तमान-भावी गन्तव्य आयाम (Present Goals-Future Goals Dimension)

तुलना का यह आधार उतना सरल नहीं है जिसने पहले तीन आधार हैं। इस आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना करते समय किसी राजनीतिक व्यवस्था के न केवल वर्तमान मूल्यों व उनकी अभिव्यक्ति व पूर्ति के लक्ष्यों का ध्यान समाज की आकांक्षाओं पर आधारित अपेक्षित व भावी मूल्यों का भी ध्यान रखा जाता है। कई राजनीतिक व्यवस्थाओं में इन दो प्रकार के मूल्यों—वर्तमान व अपेक्षित, में गतिरोध की अवस्थाएँ दिखाई देती हैं। इसमें जटिलता उस समय और भी बढ़ जाती है जब राजनीतिक व्यवस्था में शासकों से यह अपेक्षा भी रखी जाती है कि वे मूल्यों में निरन्तरता व क्रमिकता बनाए रखने का प्रयास भी करें।

इस आधार पर तुलना करते समय यह भी नहीं भूलना चाहिए कि सरकारों में विद्यमान विशिष्टताएँ अत्यधिक जटिल होती हैं तथा कई विरोधताएँ आपस में बेमेल (inconsistent) भी होती हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति की जटिलताओं के कारण एक राजनीतिक समाज, एक तरह से किसी भी अन्य राजनीतिक समाज के समान नहीं होता। सरकार की संरचना केवल स्पष्ट तथा अभिव्यक्त (expressed) मूल्यों का ही प्रतिनिधित्व नहीं करती वरन् भावी मूल्यों की शक्ति की संस्थागत व्यवस्था भी हो सकती है। इसलिए मूल्यों व गन्तव्यों के आधार पर तुलना अत्यधिक कठिन कार्य है। कारण मूल्य व गन्तव्य स्वाभाविक भी हो सकते हैं तथा यह आरोपित भी हो सकते हैं। ऐसी अवस्थाओं में तुलना दुष्कर बन जाती है। जैसे भारत में 'समाजवाद' का गन्तव्य स्वाभाविक लगता है परन्तु इसमें साम्यवाद द्वारा स्थापित गन्तव्यों में इतनी स्वाभाविकता परिलक्षित नहीं होती है।

तुलना के उपरोक्त आयामों के विवेचन से स्पष्ट है कि राजनीति में सुनिश्चित, माप योग्य (measurable) व विश्वसनीय (reliable) तथ्य प्राप्त करना कठिन है। राजनीतिक व्यवहार इतने प्रभावों से मुक्त होता है कि उसकी तुलना के सर्वव्यापी आधार सम्भव ही नहीं हैं। एस० ई० फाइनर द्वारा विवेचित उपरोक्त आधार अवश्य ही इस दिशा में मार्गदर्शक हैं तथा मोटे तौर पर तुलना की सम्भावनाओं का संकेत करते हैं। परन्तु इन आधारों का प्रयोग करते समय शोधकर्ता को सतर्क रहना आवश्यक है। अन्त में यही कहा जा सकता है कि उपरोक्त आधारों पर तुलना की जाए तो राजनीतिक व्यवस्थाओं, शासन-तन्त्रों, राजनीतिक व्यवहार के बारे में सामान्यीकरण की सम्भावनाएँ हो जाती हैं।

तुलनात्मक राजनीति—विकास के प्रमुख सीमाचिह्न

(Comparative Politics—Landmarks in its Evolution)

तुलनात्मक राजनीति स्वतन्त्र अनुशासन की अवस्था में अचानक नहीं पहुँच गई है। इसके विकास का न केवल सम्बन्ध इतिहास रहा है बरन, यह इतिहास अनेकों उतार-चढ़ावों से परिपूर्ण भी रहा है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति, परिभाषा व अध्ययन-क्षेत्र के विवेचन के बाद यह देखना आवश्यक है कि इसका विकास किस प्रकार हुआ? इस ऐतिहासिक सम्बन्ध में ही यह समझना सम्भव है कि इस अनुशासन में क्या विवाद रहे हैं और उनका इसके विकास पर क्या प्रभाव पड़ा है। यह कहा जाता है कि आज तुलनात्मक राजनीति एक सन्नमन की अवस्था में है। इसके परम्परागत आधार, दृष्टिकोण, पद्धतियों व शैली के प्रति आज राजनीतिशास्त्रियों में असन्तोष की प्रवृत्ति है। जैसा दूसरे अध्याय में स्पष्ट किया गया है, आज भी तुलनात्मक राजनीति की प्रकृति व क्षेत्र को लेकर उकताहट व असहमति की स्थिति दिखाई देती है। आज तुलनात्मक राजनीति के आधुनिकीकरण का प्रश्न प्रमुख बना हुआ है। ऐसा लगता है कि आज तुलनात्मक राजनीति उस सस्था या व्यक्ति की तरह है जो परम्परागत व आधुनिकता के अलग-अलग ससरो में एक साथ रह रहा हो। यह वह स्थिति है, जिसमें तुलनात्मक राजनीति परम्परा को पूर्णतया छोड़ नहीं पा रही है, और पूरी तरह आधुनिक भी नहीं बन सकी है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति में आज मतभेद, गतिरोध व क्षुब्धतियों की बहुलता है। तुलनात्मक राजनीति के विद्वान पुराने सिद्धांतों और पद्धतियों को छोड़कर नवीन सिद्धांतों व शैलियों को अपनाने का प्रयत्न कर रहे हैं। परन्तु कई कारणों¹ से यह पुरातन से नवीन की ओर का चरण अत्यन्त कठिन बन रहा है, तथा आधारभूत बातों पर अभी भी विवाद और मतभेद दिखाई देते हैं।

प्रस्तुत अध्याय में इन विवादों का संक्षिप्त विवेचन करके तुलनात्मक राजनीति के विकास के प्रमुख सीमाचिह्नों का वर्णन किया गया है। अरस्तू व मास्त्रोय परम्परा के संक्षिप्त विवेचन के बाद पुन जागरण काल में मैकियावेली, व बुद्धिवाद युग में मोन्टेस्क्यू के तुलनात्मक अध्ययनों की चर्चा की गई है। फिर इतिहासवाद के योगदान तथा राजनीतिक विकासवाद के काल में तुलनात्मक राजनीति की अवस्था का विवेचन किया

¹For these reasons refer to the chapter I of this book wherein the various problems of comparative politics have been discussed

गया है। तस्येप मे, प्रारम्भिक समाजशास्त्रियों की देन का भी वर्णन किया गया है। वन्त मे दूसरे महायुद्ध के बाद तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन मे नाने प्रान्तिकारी व मुगान्तर परिवर्तनों का आलोचनात्मक परीक्षण करने बाज की स्थिति का तवेत दिमा है।

तुलनात्मक राजनीति के विवास्त के प्रमुख चरणों का विवेचन करने से पहले कुछ विवादों की संक्षिप्त चर्चा आवश्यक है। क्योंकि, इन विवादों के सन्दर्भ में ही तुलनात्मक राजनीति का विवास्त समझना सम्भव है। इन विवादों मे दो विवाद प्रमुख हैं—पहला विवाद है, अधि-सिद्धान्तीय (Meta-Theoretical) व दूसरा है, पूर्व-सिद्धान्तीय (Pre-Theoretical) विवाद। इन विवादों का संक्षिप्त विवेचन इन प्रकार है।

अधि-सिद्धान्तीय विवाद, सिद्धान्तों के सिद्धान्त (Theory of Theories) से सम्बन्धित है। तुलनात्मक राजनीति मे इससे सारपर्यं उम विवाद से है जिसमे तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के आधार-सिद्धान्त पर मत-विभेद है। तुलनात्मक राजनीति के कुछ विद्वान, इस आधारभूत सिद्धान्त, जित पर इसकी अध्ययन पद्धतिया व विश्लेषण शैली आधारित है वो उचित नहीं मानते हैं। यह न केवल इसरो चुनौती दे रहे हैं वरन इसका परित्याग करना चाहते हैं। आधुनिक राजनीतिशास्त्रियों की मान्यता है कि इन आधारभूत सिद्धान्त को छोड़ना आवश्यक है। जब तक यह आधारभूतता बनी रहेगी, तब तक तुलनात्मक राजनीति मे नवीन पद्धतियों व प्रविधियों का प्रयोग सम्भव नहीं होगा। यह विद्वान तुलनात्मक राजनीति के आधार, इस आधारभूत सिद्धान्त को, गलत मानते हैं। इससे जटिल राजनीतिक व्यवहार की समझने के लिए आवश्यक नवीन अभिमुखीकरण (orientation) व पद्धतियों के विवास्त मे रकावटें आती हैं। इस प्रकार, एक तरफ, परम्परावादियों द्वारा इस सिद्धान्त की सार्थकता व उपयोगिता की बात बही जाती है, और दूसरी तरफ, आधुनिक राजनीतिशास्त्री इन्हें न केवल अस्वीकार करते हैं, वरन इन्हें निरर्थक मानते हैं। यह विद्वान तुलनात्मक राजनीति मे नये आयाम दूढ रहे हैं जिनकी अपनी पद्धति, अपने दृष्टिकोण व आधार हो।

इस प्रकार, आधुनिक राजनीति-विद्वान नकारात्मक ढंग से तो तुलनात्मक राजनीति मे सन्धी अवधि से प्रचलित सिद्धान्तों को गलत बता रहे हैं और सकारात्मक ढंग से नये आयामों के नये आधार, जिनकी पद्धति व दृष्टिकोण भिन्न हो, प्रस्तुत कर रहे हैं। यह सिद्धान्तों का विवाद मौलिक है। इससे ही तुलनात्मक राजनीति की पुरातन से आधुनिक मे प्रवेश की मढबनों का आभास मिलता है। यह विवाद आज भी घना हुआ है। एक तरफ, राजनीतिक प्रक्रियाओं की विभिन्नताएँ व राजनीतिक व्यवहार की विचित्रताएँ, तुलनात्मक विश्लेषण को चुनौती दे रही हैं, और परम्परानत अध्ययन दृष्टिकोण को ही, ज्ञान की वर्तमान सीमाओं मे सर्वश्रेष्ठ ठहरा रही है तो दूसरी तरफ इन चुनौतियों का सामना करने के लिए नई अवधारणाएँ, नई अध्ययन पद्धतिया व नवीन दृष्टिकोण और उपागम प्रस्तुत किए जा रहे हैं। यह सिद्धान्तों का विवाद ही अधि-सिद्धान्तीय विवाद कहा जाता है।

पूर्व-सिद्धान्तीय विवाद से तात्पर्य उस स्थिति से सम्बन्धित विवाद से है, जो सिद्धान्त से पूर्व की स्थिति से सम्बद्ध है। किसी भी शास्त्र मे सिद्धान्त निर्माण की तीन अवस्थाएँ

या स्तर होते हैं। यह तीन स्तर हैं—परिकल्पनाकरण (hypotheticalisation) सामान्यीकरण व सिद्धान्तीकरण। पूर्व-सिद्धान्तीय विवाद का सम्बन्ध पहले व दूसरे स्तरों से है। आधुनिक तुलनात्मक राजनीति अभी तक परिकल्पनाकरण व सामान्यीकरण से आगे नहीं बढ़ पाई है। इन स्तरों के सम्बन्ध में भी अनेकों विवाद हैं। हेरी एक्सटोन ने इन विवादों के कारणों पर टिप्पणी करते हुए लिखा है कि 'तुलनात्मक राजनीति के बारे में सबसे अधिक आधारभूत बात यह है कि आज यह ऐसा अनुशासन है जिसमें अत्यधिक विवाद है क्योंकि यह शास्त्र एक प्रकार की विश्लेषण शैली से दूसरे प्रकार की शैली में सन्तुलन की अवस्था में है।'²

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति में विवाद ही विवाद हैं। इस अनुशासन का कोई सरल व सीधा विवेचन सम्भव नहीं। इसकी वर्तमान अवस्था को समझने के लिए हेरी एक्सटोन के अनुसार तीन बातें बरनी होंगी। प्रथम तो इसके विकास का ऐतिहासिक विवेचना करना होगा। दूसरे, यह समझना होगा कि यह अनुशासन वर्तमान मतभेदों की अवस्था में कैसे आया? और तीसरे, इसके वर्तमान विचारकों में व्याप्त प्रमुख विवादों व उनकी इस शास्त्र से अपेक्षाओं की व्याख्या करनी होगी। इन तीनों प्रश्नों के उत्तर परस्पर गठबन्धित हैं और इस शास्त्र के विकास का ऐतिहासिक विवेचन करने पर बहुत कुछ स्पष्ट हो सकेंगे। इसलिए तुलनात्मक राजनीति के विकास पर दृष्टिपात करना आवश्यक है। संक्षेप में तुलनात्मक राजनीति के विकास के प्रमुख सीमाचिह्नों का विवेचन इस प्रकार है।

तुलनात्मक राजनीति की परम्परागत धारणा

(THE CLASSICAL TRADITION OF COMPARATIVE POLITICS)

तुलनात्मक राजनीति का इतिहास लगभग उतना ही प्राचीन है जितना राजनीतिक चिन्तन का इतिहास है। सम्पूर्ण लिखित इतिहास ही तुलनात्मक राजनीति का इतिहास कहा जा सकता है। इसके सर्वप्रथम चिन्तक व लेखक होने का श्रेय अरस्तू को ही प्राप्त है। अरस्तू की भूमिका तुलनात्मक राजनीति को ठोस आधार देने में न केवल महत्वपूर्ण मानी जाती है बरन कई कारणों से मौलिक भी कही जा सकती है। अरस्तू ने जिन समस्याओं को तुलनात्मक विश्लेषण के लिए चुना व जिन पद्धतियों का राजनीतिक अध्ययन में प्रचलन किया, वे आज भी तुलनात्मक राजनीति में प्रचलित हैं। अरस्तू ने राजनीतिशास्त्र को अनुशासन के रूप में प्रधानता दी, और इस बात पर बल दिया कि राजनीति का अध्ययन इस प्रकार होना चाहिए जिससे राजनीति सम्बन्धी ज्ञान का विकास एक शास्त्र के रूप में किया जा सके। जब किसी अध्ययन को शास्त्र का रूप देना होता है तो सबसे पहले उसकी अध्ययन पद्धतियों की खोज की जाती है जिससे यह पता लगाया जा सके कि वह कौन-कौनसी पद्धतियाँ हैं जो उसे शास्त्र बनाने में अधिक से

अधिक सहायक होगी? अरस्तू ने सर्वप्रथम उन पद्धतियों को बताया और तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन को शास्त्र के रूप में विकसित करने का प्रारम्भिक प्रयास किया।

अरस्तू ने तुलनात्मक राजनीति को केवल सैद्धांतिक बल ही नहीं दिया, अपितु तत्कालीन विश्व में प्रचलित 158 सविधानों का तुलनात्मक विश्लेषण करके राजनीतिक अध्ययन को सुनिश्चित तथ्यों पर आधारित किया। आनुमतिक दिश्लेषण का यह सर्वप्रथम प्रयोग था। अरस्तू ने अपनी पुस्तक 'पोलिटिक्स' में राजनीति की अध्ययन पद्धतियों सम्बन्धी प्रश्न उठाये और अनेकों प्रश्नों का स्वयं ही इस पुस्तक में उत्तर भी दिया। अरस्तू ने प्लेटो द्वारा प्रयुक्त निगमनात्मक पद्धति (deductive method) को राजनीतिशास्त्र में पर्याप्त नहीं मानकर आगमनात्मक पद्धति (inductive method) पद्धति पर बल दिया। पद्धतियों के प्रति अरस्तू का यह विशेष लगाव पोलिटिक्स को एक पद्धति सम्बन्धी पुस्तक बना देता है, जिसमें सर्वत्र पद्धतियों सम्बन्धी प्रश्न उठाये गये हैं। अन्त में यह कहना उपयुक्त होगा कि अरस्तू 'तुलनात्मक पद्धति' के प्रवर्तक होने के कारण तुलनात्मक राजनीति के मस्थापक भी थे। उन्होंने सरकारी के वर्गीकरण के लिए सुनिश्चित आधार बताए और तुलनात्मक पद्धति को प्रचलित किया। इसलिए अरस्तू का तुलनात्मक राजनीति में विशेष स्थान ब महत्त्व है।

मैकियावेली व पुन जागरण काल (MACHIAVELLI AND RENAISSANCE)

तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक अध्ययन, पुन जागरण काल के राजनीतिक चिन्तन में आरम्भ हुआ माना जाता है। इस काल में राज्य को 'दैवी' (divine) नहीं 'मानवकृत' माना गया और इसलिए इसने पुनर्गठन या नव-निर्माण का या यों कहें इसमें सुधार का मार्ग प्रशस्त हुआ।³

मैकियावेली पन्ध्रहवीं-सोसहवीं शताब्दी के इस सांस्कृतिक पुन जागरण काल का हिंशु था। उसने राजनीति-शास्त्र में पद्धति सम्बन्धी प्रश्न फिर उठाए और राजनीतिक अध्ययन को वैज्ञानिक स्वरूप प्रदान करने का अप्रत्यक्ष प्रयास किया। तुलनात्मक राजनीति की तो मैकियावेली की महत्त्वपूर्ण देन रही है, क्योंकि उसने राजनीति सम्बन्धी सभी निष्कर्ष विभिन्न शासन व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययन पर ही आधारित हैं। उसकी पुस्तक 'प्रिन्स' (Prince) के अध्ययन से, तुलनात्मक राजनीतिक अनुशासन की उसकी देन का सकेत मिलता है। इस पुस्तक में मैकियावेली ने यह व्यक्त किया है कि राजनीति का व्यवस्थित व तुलनात्मक अध्ययन क्यों आवश्यक है? उसके चिन्तन व लेखन से यह स्पष्ट होता है कि राज्य मनुष्य द्वारा निर्मित सस्था है और राजनीति का उद्देश्य सामाजिक अभियन्तण (social engineering) है।

मैकियावेली ने बताया कि राज्य मनुष्य द्वारा निर्मित है इसलिए इनमें भिन्नताएँ पाई

शास्त्रीय रूप दिया है वह भी विकृत ही है।⁴ लेकिन एक्सटीन यह स्वीकार करते हैं कि यदि मैकियावेली ने इतने विकृत ढंग से तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग न किया होता तो आज तुलनात्मक राजनीति में प्रयुक्त झूठ पद्धतियों की खोज नहीं हो पाती। इसलिए मैकियावेली द्वारा प्रस्तुत पद्धतियाँ, तुलनात्मक अध्ययन की वर्तमान की परिशुद्ध शक्तियों की पृष्ठभूमि मानी जा सकती है। इस प्रकार, यह कहना उचित होगा कि मैकियावेली की तुलनात्मक राजनीति को अप्रत्यक्ष देन भी असंयत महत्व की है।

मोन्टेस्क्यू व बुद्धिवाद युग

(MONTESQUIEU AND THE ENLIGHTENMENT)

बुद्धिवाद के युग में तुलनात्मक राजनीति की पद्धतियों को छोड़ जिन समस्याओं को उठाया गया तदा जो सिद्धांत प्रतिपादित किए गये वे आधुनिक ही नहीं बरन अधिक परिशुद्ध भी दिखाई देते हैं। इनमें मोन्टेस्क्यू की कृति *द स्पिरिट ऑफ़ दी लॉस* (The Spirit of the Laws) आश्चर्यजनक रूप में आधुनिक है।

मोन्टेस्क्यू भी, मैकियावेली की तरह ही अपने चिंतन का सद्य मूलतः राजनीतिमत्ता तक सीमित रखता है। परन्तु उसका उद्देश्य यह बताने के बजाय कि सरकारें किस प्रकार व्यवहार करें, यह बताना अधिक था कि सरकारों का संगठन किस प्रकार किया जाए? उसने आगमनात्मक पद्धति का प्रयोग संवैधानिक अभियन्तण (constitutional engineering) में किया। मोन्टेस्क्यू, संविधान निर्माण की कला को न केवल विकसित ही करना चाहता था, बरन उसे नैदानिक आधार भी प्रदान करना चाहता था। उसकी मान्यता थी कि अगर राजनीतिक व्यवस्था, सामाजिक व्यवस्था व वातावरण में सन्तुलित सम्बन्ध स्थापित किया जाए तो उचित संविधान का निर्माण सम्भव होगा। उसका यह भी कहना था कि सामाजिक व्यवस्था स्वयं मानव द्वारा निर्मित है। यह सामाजिक व्यवस्था, मोन्टेस्क्यू के अनुसार, सम्बन्धों व संगठनों का ही प्रतीक है। यह सम्बन्धों और संगठनों की प्रकृति मनुष्यों द्वारा बदली जा सकती है। यह सामाजिक परिवर्तन की एक तकनीक कहता है और इसे मनुष्यों द्वारा संचालित मानता है।

इन दार्शनिक विचारों को पुस्तक रूप देते समय मोन्टेस्क्यू को तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग अनिवार्य दिखाई दिया। तुलनात्मक पद्धति के द्वारा ही वह देख सकता था कि विभिन्न समाजों में से कौन से समाजों के संगठन श्रेष्ठतर हैं? इसी के द्वारा ही, वह देख सकता था कि इन सम्बन्धों व संगठनों को मनुष्य वे बदलने का किस प्रकार प्रयत्न किया है और यह प्रयत्न कहा तक सफल हुए है? अगर सफल हुए हैं तो क्यों और नहीं हुए हैं तो क्यों नहीं हुए हैं? इन सब प्रश्नों के उत्तरों की तलाश में उसे तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग करने की अवस्था में अनिवार्यता ला दिया। इस प्रकार तुलनात्मक अध्ययन में उसके विचारों का मुख्य बिन्दु तुलनात्मक पद्धति पर बल देना बन गया। इसके अलावा भी मोन्टेस्क्यू की तुलनात्मक राजनीति को विशेष रूप से यह देन रही है —

⁴Ibid, p 7.

मतभेदों में से मान्यता का प्रतिपादन या किसी एक की श्रेष्ठता का निष्कर्ष तुलनात्मक आधार पर ही सम्भव होने के कारण इतिहासवादी राजनीतिक चिन्तन, तुलनात्मक राजनीति का खुला विरोध (open negation) होते हुए भी, इसका महत्वपूर्ण प्रेरक बन गया। इन मतभेदों से सम्बन्धित बातों का उल्लेख करके इसके योगदान का संकेत दिया जा सकता है। इतिहासवादी विचारकों में अन्ततः मजिल, भौतिक व आधारभूत कारकों को लेकर मतभेद मुख्यतया हीगल (Hegel) व कार्ल मार्क्स (Karl Marx) में है।

हीगल जर्मन दार्शनिक था। उसके अनुसार आत्मा का मोक्ष मानव जीवन का अंतिम उद्देश्य है। मानव का विनाश एक नैतिकता की दिशा में हो रहा है, और अंतिम वास्तविकता का ज्ञान प्राप्त करना (realization of ultimate reality) ही मोक्ष प्राप्त करना है। उसके अनुसार ओ अंतिम विवेक (reason) है, वह भिन्न-भिन्न प्रकार के रूप में पृथ्वी पर अवतार लेता है और उसका एक रूप स्वयं मनुष्य है। राज्य भी एक ऐसा ही अवतरित स्वरूप है। जब ईश्वर मनुष्य के रूप में अवतरित होता है तो पूर्ण ईश्वर (ultimate reason) न होकर उसका एक अंश मात्र होता है। जब यह अंश रूप ईश्वर से अलग हो जाता है तो इसकी प्रवृत्ति पुनः ईश्वर रूप में विलय की होती है। हीगल की मान्यता है कि मनुष्य यह ईश्वर में पुनः विलय राज्य के माध्यम से ही कर सकता है। दूसरे शब्दों में मनुष्य का फिर से ईश्वर में विलय ही मोक्ष है और यह मोक्ष राज्य के द्वारा ही सम्भव बनाया जा सकता है।

हीगल इसलिए ही 'राज्य को ईश्वर का पृथ्वी पर विचरण' कहता है। इस आधार पर वह एक संबंधितमान राज्य की कल्पना करता है जिसमें मनुष्य पूर्णतया राज्य के अधीन रहता है। हीगल के अनुसार मनुष्य की राज्य के अधीन होने की अवस्था वास्तव में स्वतन्त्रता है। व्यक्ति जितना अधिक राज्य के अधीन होता जाता है, उतना ही मोक्ष की ओर अग्रसर होता जाता है और मोक्ष की ओर अग्रसर होना वास्तव में स्वतन्त्र होना है। इस प्रकार हीगल की यह धारणा व मान्यता, तुलनात्मक अध्ययन की महत्ता को अस्वीकार करना है। उसकी कल्पना के राज्य में समता है और विषमता का कोई प्रश्न ही नहीं उठता। एक से लक्ष्योन्मुख हर राज्य व हर व्यक्ति का व्यस्त होना इतनी समता राज्यों में ला देता है कि वह केवल एक ही तरह के होते हैं। तब तुलनात्मक अध्ययन का ऐसे राज्यों में कोई भी स्थान नहीं दिखाई देता है।

कार्ल मार्क्स के अनुसार वास्तविकता, भौतिक पदार्थ है और इन भौतिक तत्वों से इतिहास को विकास के लिए प्रेरणा मिलती है। इस विकास का अंतिम उद्देश्य भौतिक दृष्टि से वर्गहीन व राज्य विहीन समाज की ओर अग्रसर होना है। इस विकास के पीछे प्रेरक तत्व भौतिक है और यह वर्ग संघर्ष के माध्यम से अंतिम मजिल की ओर अग्रसर होता रहता है। मार्क्स के अनुसार भी सभी समाजों में आधारभूत तत्व एक है और उद्देश्य एक से है इसलिए इनमें तुलना निरर्थक है।

महाराष्ट्र में देखने पर ज्ञात होता है कि यद्यपि यह विचारक तुलनात्मक पद्धति में विश्वास नहीं रखते थे फिर भी उन्होंने अपने विचारों के पुष्टीकरण के लिए तुलनात्मक आधार का सहारा लिया। इसी आधार पर व यह बता सके कि उनका द्वारा प्रतिपादित

अंतिम मजिल व विकास के प्रेरक कारक न केवल संबंधित है, वरन् केवल वही सत्य व तथ्य-युक्त है। इस प्रकार इनके राजनीतिक दर्शन में कुछ ऐसे बिन्दु उभर जिनका आगे चलकर तुलनात्मक पद्धति में प्रयोग हुआ और इस प्रकार इतिहासवादी चिन्तक तुलनात्मक राजनीति को आगे बढ़ाने में सहायक हुए। संक्षेप में इनकी तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में देन का उल्लेख करके इसे स्पष्ट समझा जा सकता है।

इतिहासवाद की तुलनात्मक राजनीति और तुलनात्मक विश्लेषण को देन

(Contribution of Historicism to Comparative Politics and Comparative Analysis)

इतिहासवाद के दार्शनिक चिन्तकों द्वारा प्रतिपादित कुछ प्रत्यय या अवधारणाएँ तुलनात्मक राजनीति में आधारभूत बन गई हैं। कार्ल मार्क्स का 'वर्ग' का प्रत्यय इसका उदाहरण है। यह प्रत्यय आगे चलकर तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के लिए बहुत उपयोगी सिद्ध हुआ। यह राजनीतिक व्यवस्थाओं की व्याख्या का एक प्रमुख आधार बना और एक विश्लेषण-समूह (analytical category) बन गया है।

इतिहासवाद की तुलनात्मक राजनीति को दूसरी देन कुछ समस्याओं के रूप में है। इनमें से प्रमुख समस्या, राजनीति, इतिहास, संस्कृति व धर्म के परस्पर सम्बन्धों की है। आज यह प्रश्न मुख्य रूप से उठाया जाने लगा है कि इतिहास व राजनीति का आपस में क्या कोई सम्बन्ध है? संस्कृति व धर्म का राजनीति से सम्बन्ध तो तुलनात्मक अध्ययन में सामान्यतया, व तुलनात्मक राजनीति में प्रमुखतया आधारभूत बन गया है। इस प्रकार इतिहासवादी दर्शन में लगी यह समस्या तुलनात्मक राजनीति की आधुनिक समय में प्रमुख सामग्री बन गई है।

इतिहासवाद की ही यह देन है कि अब तुलनात्मक अध्ययनों में विकास-क्रम की ओर भी ध्यान दिया जाने लगा। विकास-क्रम की सामाजिक गतिशीलता (social dynamics) का पहलू विशेष रूप से रुचिकर बन गया तथा यह समझा जाने लगा कि मानव के विकास का इतिहास ही सामाजिक गतिशीलता का प्रतीक है। आगे चलकर यह बात भी तुलनात्मक राजनीति की विषय-सामग्री में एक महत्वपूर्ण तत्त्व बन गया।

इतिहासवाद ने ही तुलनात्मक राजनीति के विद्वानों में सर्वव्यापी व सार्वभौमिक सिद्धान्तों के प्रति मोह उत्पन्न किया है। होब्स और मार्क्स दोनों ने ही एक ऐसे सार्वभौमिक सिद्धान्त (grand theory) का विचार सामने रखा जो सब व्यवस्थाओं पर, सब देशों में, हर समय, समान रूप से लागू होता हो। यद्यपि उन्होंने यह बहुत कुछ कल्पना के सहारे प्रतिपादित किया, परन्तु इससे ऐसा आदर्श व लक्ष्य तुलनात्मक राजनीति में आया जो किसी राज्य, संस्था या व्यवस्था विशेष से ही बंधा हुआ नहीं हो। इसी से प्रेरित होकर तुलनात्मक राजनीति में भी अब यह प्रयत्न होने लगा कि इसमें भी ऐसे सिद्धान्त बनाने का लक्ष्य हो जो सर्वव्यापी व सार्वभौमिक हो तथा जो कल्पना के स्थान पर यथार्थ के अध्ययन व तथ्यों पर आधारित हो।

इस प्रकार, इतिहासवाद तुलनात्मक राजनीति का निषेध होते हुए भी इस अनुशासन

के लिए अत्यन्त लाभप्रद रहा है। आधुनिक समय में तुलनात्मक राजनीति ने इसी के द्वारा प्रचलित बहुत सारे प्रत्यय, समस्याएँ व सिद्धान्त अपना लिए हैं, और उनको आनुभविक आधार पर स्थापित करने के प्रयत्न होने लगे हैं। परन्तु इतिहासवाद इस देन के बावजूद भी आलोचना का शिकार हुआ है। संक्षेप में आलोचना निम्न बिन्दुओं को लेकर की जाती है।

इतिहासवाद की आलोचना (Criticisms of Historicism)

जो विचारधाराएँ इतिहासवाद के आवरण में पनपी वे केवल कल्पनात्मक ही थीं। इसलिए प्रथम आलोचना में यही कहा जाता है कि इतिहासवाद में कल्पना का जीवन की वास्तविकताओं से सम्बन्ध टूट गया। तुलनात्मक राजनीति ने इस टूटी कड़ी को बाँध में जोड़कर राजनीतिक अध्ययन में यथार्थ को पुनः प्रवेश दिलाया।

आलोचना में दूसरी बात यह कही गई है कि इतिहासवादी चिन्तकों ने इतिहास की प्रकृति को ठीक प्रकार से नहीं समझा। इतिहास के घटनाचक्रों के विभिन्न कारण होते हैं क्योंकि, विविध देशों में मनुष्यों के उद्देश्य अलग-अलग प्रकार के होते हैं। इस कारण यह कहना गलत है कि इतिहास की एक ही मजिल है और इसमें परिवर्तन के कारण भी एक समान हैं। इस प्रकार, इतिहासवादियों ने मानव की मजिल को एक मानकर इतिहास-चक्र की एक-सी कल्पना से, इतिहास को ही निर्जीव बना दिया। इसने सब कुछ अपने आप होता मानकर, मानव को निराश व हताश बनाने का मार्ग प्रशस्त किया।

इतिहासवादी सर्वव्यापी सिद्धान्त (global theories) में विश्वास करते थे। वे ऐसे सिद्धान्त की खोज में व्यस्त रहे, जो हर काल, हर समय व हर स्थान पर समान रूप से लागू हो। परन्तु आलोचकों के अनुसार सार्वभौमिक व सर्वव्यापी सिद्धान्त निर्माण से पहले यथार्थता पर आधारित मध्य-स्तरीय सिद्धान्त बनाए जाने आवश्यक हैं। सर्वव्यापी सिद्धान्त की इस स्थिति को प्राप्त करने में मध्य स्तरीय सिद्धान्तों का प्रतिपादन आवश्यक होता है। ऐसे सिद्धान्तों की आवश्यकता होती है जो सम्पूर्ण विश्व के बजाय काफी देशों पर समान रूप से लागू होते हो, जो हर समय व हमेशा लागू नहीं हो पर काफी समय तक लागू होते हो। इतिहासवादियों ने ऐसे मध्य-स्तरीय सिद्धान्त प्रतिपादन का प्रयत्न ही नहीं किया और सीधे सार्वभौमिक-सिद्धान्त निर्माण में लग गए। उनकी इसमें विफलता तुलनात्मक राजनीति के लिए बरदान सिद्ध हुई अथवा तुलनात्मक राजनीति के विचार भी इसी प्रकार का प्रयत्न सीधे ही करने लगते। क्योंकि लक्ष्य की दृष्टि से तुलनात्मक राजनीति भी अन्ततः सर्वव्यापी सिद्धान्त बनाने का स्वप्न रखती है।

इस प्रकार, निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि इतिहासवादियों ने “बहुत जल्दी इतना कुछ करने का प्रयत्न किया कि अन्त में उनकी देन नगण्य ही रही और वह केवल कुछ रोचक समस्याओं व सैद्धान्तिक उपागमों और व्यापक गलत जानकारी के रूप में ही कही जा सकती है।”³ इन कमियों के कारण इतिहासवाद के विचारों का धीरे-धीरे पतन

हो गया। उसके पतन के कारणों का मशिम विवेचन करें। इसके कमजोर पक्ष का और अधिक स्पष्टीकरण किया जा सकता है। इसके पतन के लिए निम्नलिखित विकास उत्तरदायी हैं—

इतिहासवाद के पतन के कारण (Causes of decline of historicism)—
इतिहासवाद का दार्शनिक पक्ष धीरे-धीरे कमजोर पड़ने लगा था। इसका प्रभाव कम करने में एक तरफ तो वास्तविकतावाद (positivism) और दूसरी तरफ दार्शनिक बहुलवाद (philosophic pluralism) ने योग दिया। वास्तविकतावाद यथार्थ पर आधारित तथ्यों पर जोर देता है। कल्पना का इसमें कोई स्थान नहीं होता। इस कारण यह कल्पना प्रधान इतिहासवादी धारणाओं का सजीव विरोध बन गया। दार्शनिक बहुलवाद का नारा है उद्देश्यों व साधनों की बहुलता। इसके अनुसार मानव के उद्देश्य भिन्न भिन्न हो सकते हैं, और इन उद्देश्यों की ओर अग्रसर होने के मार्ग व साधन भी भिन्न-भिन्न होते हैं। इन मान्यताओं के कारण, एक तरफ तो वास्तविकतावाद व दार्शनिक बहुलवाद ने इतिहासवाद के ह्रास का आधार प्रस्तुत किया और दूसरी तरफ तुलनात्मक राजनीति को प्रोत्साहित किया। यह दोनों ही, तथ्यों की विविधता का सकेत देते हैं और तुलनात्मक राजनीति में तथ्य और विविधता महत्वपूर्ण होती है। राष्ट्रवाद व राष्ट्रीय राज्यों के उदय ने इतिहासवाद को सार्वभौमिक व सर्वव्यापक सैद्धान्तिक मान्यताओं की आभात पहुँचाया। राष्ट्रीय राज्यों की स्थापना से हर राज्य ने अपने पृथक व्यक्तित्व पर, अपने अनीसेपन पर तथा अलग व विशेष प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था पर बल दिया। इससे यह विचार सबल बना कि हर राज्य का अपना मार्ग और अलग गन्तव्य है। इस प्रकार राष्ट्रवाद एक दर्शन के रूप में और राष्ट्रीय राज्य एक संरचना के रूप में इतिहासवाद के लिए एक चुनौती बन गए और इसके पतन का मार्ग तैयार किया।

सांस्कृतिक सापेक्षवाद (cultural relativism) की दार्शनिक प्रवृत्ति के उदय से भी इतिहासवाद का विचार-क्षितिज घुससा पड़ा। इतिहासवादियों की यह मान्यता, कि राजनीति संस्कृति से बन्धित है और राजनीति सांस्कृतिक संस्कारों से निर्धारित होती है, अब धीरे-धीरे बदलने लगी और यह विचार उभरा कि संस्कृति का राजनीति पर प्रभाव तो पड़ता है परन्तु के एक-दूसरे से बन्धित हो यह आवश्यक नहीं है, संस्कृति राजनीति से अलग भी हो सकती है और इनमें পারস্পরিকता भी रह सकती है। इससे यह स्पष्ट हुआ कि संस्कृति आंशिक रूप से ही राजनीति को प्रभावित करती है, और राजनीति का अपना स्वतन्त्र अस्तित्व होता है। इतिहासवाद इसके विपरीत सांस्कृतिक परमवाद (cultural absolutism) की बात कहता है जो व्यवहार में तर्कसम्मत नहीं पाया गया। इस धारणा—सांस्कृतिक सापेक्षवाद—के विकास ने तुलनात्मक राजनीति को प्रोत्साहित किया और विभिन्न देशों की संस्कृति का बहस की राजनीति पर प्रभाव तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण का महत्वपूर्ण अंग बन गया।

इसके अलावा भी इतिहासवाद की दो प्रमुख धारणाओं—आदर्शवाद व मार्क्सवाद के प्रति शक, उत्पन्न होने लगी। इनसे व्यक्ति पूर्णतया राज्य के अधीन होता दिखाई

दिया और इनकी आड़ में निरंकुश व तानाशाही व्यवस्थाएँ बनने लगीं। पन्स्वरूप इतिहासवादी धारणाओं का व्यावहारिक परिणाम खतरनाक होने से इनको शका की दृष्टि से देखा जाने लगा और इससे यह कमजोर पड़ती गई। निष्कर्ष रूप में यही कहा जा सकता है कि उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में कई शक्तियों के सम्मिलित प्रभाव से इतिहासवाद बदनाम हुआ। इनमें वास्तविकतावाद, दार्शनिक बहुलवाद, राष्ट्रवाद तथा सांस्कृतिक सापेक्षतावाद का उदय इसने पतन के कारणों में प्रमुख बना।⁶

यद्यपि इतिहासवाद का पतन उसकी मान्यताओं में ही निहित था, फिर भी इसकी रचनात्मक व संस्थागत प्रतिक्रियाएँ तुलनात्मक राजनीति के विकास में विशेष योगदान कर सकीं। इतिहासवादियों ने तुलनात्मक राजनीति के विद्यार्थी को बहुत कुछ गन्तव्य के रूप में प्राप्त करने के लिए दिया। उन्होंने अनुकृति करने व अनेकों भाषाओं को पार करने की प्रेरणा भी दी। इतना ही नहीं, इतिहासवादियों ने जिन प्रत्ययों का प्रयोग किया, वे आज भी तुलनात्मक राजनीति में प्रयोग किए जाते हैं। उन्होंने जो प्रश्न उठाए वे अभी भी उठाए जाते हैं, यद्यपि विश्लेषण की शैली में बहुत कुछ परिवर्तन आ गया है। इतिहासवादियों के दर्शन की मान्यताओं के विरुद्ध प्रतिक्रियाओं का संक्षेप में विवेचन करके यह समझने का प्रयत्न करना उपयोगी होगा कि इनसे तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन कैसे समृद्ध बना।

इतिहास के विरुद्ध प्रतिक्रियाएँ (Reactions against Historicism)

ऐसा माना जाता है कि इतिहासवादी दर्शन का तुलनात्मक राजनीति के विकास में महत्वपूर्ण योगदान रहा है। इतिहासवाद की धारणाओं से असहमति के कारण राजनीतिक चिन्तन में कई प्रतिक्रियाएँ हुईं, जिनका तुलनात्मक राजनीति में विशेष महत्व है। इन प्रतिक्रियाओं के रूप में तुलनात्मक राजनीति की अवस्थित सामग्री प्राप्त हुई तथा इस अनुशासन के नये आयाम व दृष्टिकोण उभरे। इतिहासवाद के विरुद्ध निम्नलिखित प्रतिक्रियाओं को तुलनात्मक राजनीति में अधिक प्रेरक माना गया है। इनका संक्षेप में विवेचन, इनके योगदान की समझने में सहायक होगा। यह विवेचन इस प्रकार है—

(क) **अमूर्त सिद्धांतों पर बल (Emphasis on abstract theory)** —इतिहासवाद के विरुद्ध प्रतिक्रियास्वरूप पहली धारणा पूर्ण काल्पनिक राजनीतिक सिद्धान्त की पनपी। मुख्यतया लोकतन्त्र का पक्ष व विपक्ष, आध्यात्मिक (metaphysical) तार्किकीय (ontological), मनोवैज्ञानिक व कानूनी आधारों पर पुष्ट किया जाने लगा। इसने तुलनात्मक राजनीति को सार रूप में ही प्रभावित किया क्योंकि, अब वह अध्ययन, जो तथ्यों पर आधारित थे, उन अध्ययनों से अलग होन लगे जो तथ्यों के स्वान पर कल्पनात्मक थे। इतिहासवादियों की चाहे कुछ भी कमियाँ रही हों पर इन्होंने तथ्यों व विचारों में अवश्य ही सम्बन्ध बना दिया था। पर इस प्रतिक्रिया के कारण तथ्यों व चिन्तन में सम्बन्ध बिच्छेद ही हो गया और अब दो अलग-अलग अध्ययन—एक राजनीति

विचारों का दूसरा राजनीतिक संस्थाओं व व्यवहार का अध्ययन बन गया। यह दूसरी धारा ही, तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन कहा गया, क्योंकि तुलनात्मक राजनीति में विभिन्न राजनीतिक संस्थाओं व व्यवहारों का तुलनात्मक विश्लेषण प्रमुख रूप से होता है।

(ख) औपचारिक-कानूनी अध्ययनों पर जल (*Emphasis on formal-legal studies*)—तथ्यों व चिन्तन का पृथक्करण, इतिहासवाद के विरुद्ध दूसरी प्रतिक्रिया के विकास के लिए उत्तरदायी है। यह प्रतिक्रिया औपचारिक व सन्धान द्वारा स्थापित कानूनी व्यवस्था के अध्ययन के रूप में हुई। इसके विचारक मुख्यतः यह देखते हैं कि कानूनी व्यवस्था किस प्रकार की है? इन्होंने तुलनात्मक राजनीति के विकास में सकारात्मक योगदान दिया। इस प्रतिक्रिया में कानूनी पक्ष पर अधिक बल देने के कारण यह प्रश्न उठ खड़ा हुआ कि कानूनी सत्य व्यवहार में भी सत्य है या नहीं। अगर कानूनी व्यवस्था से व्यवहार भिन्न प्रकार का है तो इस भिन्नता के कारणों की खोज होनी चाहिए। यह खोज केवल तुलनात्मक आधार पर ही सम्भव थी। इस प्रकार औपचारिक-कानूनी अध्ययनों ने तुलनात्मक राजनीति को नया झेल प्रदान किया और इसका वैज्ञानिक रूप में विकास किया। क्योंकि, केवल औपचारिक कानूनी तुलना राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में सतोपजनक स्पष्टीकरण नहीं दे पा रही थी इसलिए औपचारिक-कानूनी पक्ष के साथ ही साथ व्यावहारिक पक्ष को भी देखा जाने लगा। यह राजनीतिक व्यवहार के अध्ययन की प्रवृत्ति तुलनात्मक राजनीति में एक महत्वपूर्ण विकास कही जा सकती है। इसी से संस्थागत अध्ययन से व्यावहारिक अध्ययन की ओर कदम बढ़ाया जा सका।

(ग) समन्वयपूर्ण या संरूपण अध्ययन (*Configurative studies*)—तीसरी प्रतिक्रिया वास्तव में तुलनात्मक राजनीति से अलग हटने का सा प्रभाव रखती प्रतीत होती है। यह प्रतिक्रिया संरूपण अध्ययन के रूप में प्रकट हुई, जिसमें प्रत्येक देश की राजनीतिक व्यवस्था को अनोखी (*unique*) मानकर उसका अलग से अध्ययन किया जाने लगा। इस प्रतिक्रिया के विचारकों की यह मान्यता थी कि प्रत्येक देश की राजनीतिक व्यवस्था अपने आप में विचित्र होती है। हर राज्य का अपना समाज, अपनी संस्कृति और राष्ट्रीय चरित्र होता है। हर राज्य की अलग राजनीतिक व्यवस्था, मूल्य, आकांक्षाएँ व नीतियाँ होती हैं, जो हर राज्य से भिन्न होती हैं। इसलिए प्रत्येक राज्य का अलग भवितव्य होता है जो स्वयं में शीलित दिखाई देता है। इसलिए प्रत्येक राज्य को अध्ययन की पृथक इकाई मानना आवश्यक है और ऐसी विभिन्न व अलग इकाई को समझने के लिए इसका पृथक अध्ययन अनिवार्य ही दिखाई देता है। हर राज्य की राजनीतिक व्यवस्था उसकी भौगोलिक स्थिति, इतिहास व दार्शनिक परम्परा से सम्बद्ध होती है। इसलिए हर राज्य का अलग ही अध्ययन आवश्यक है। इस धारणा के समर्थकों ने हर राजनीतिक व्यवस्था के कानूनी व संरचनात्मक ढाँचे का अलग-अलग अध्ययन ही उपयोगी माना।

संरूपण अध्ययनों में राजनीतिक व्यवस्थाओं के व्यावहारिक स्वरूप की अवहेलना हुई, जिससे तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन प्रारम्भ में कमजोर हुआ। यह धारणा भी जोर

पकड़ती गई कि तुलनात्मक अध्ययन की कोई आवश्यकता ही नहीं है, क्योंकि प्रत्येक राष्ट्र स्वयं अपना अलग प्रतिमान रखता है। परन्तु जैसे-जैसे सरूपण अध्ययन अधिक मात्रा में उपलब्ध होने लगे, त्यों-त्यों यह दिखाई देने लगा कि राष्ट्र स्वयं में इतने अनेक नहीं हैं जितना उन्हें समझा जाता है। इससे यह धारणा बनी कि यदि इन राष्ट्रों का तुलनात्मक अध्ययन किया जाए तो हो सकता है कि इनमें बीच काफी समानताएँ मिलें। यह समानताओं की खोज या असमानताओं की समझने की प्रवृत्ति तुलनात्मक अध्ययन को ही अपनाने का प्रोत्साहन देने लगी। इस प्रकार सरूपण अध्ययनों का प्रभाव प्रारम्भ में तुलनात्मक पद्धति को निरर्थक मानकर भी अंत में इसके पक्ष को मजबूत बनाने लगा। ऐसा इसलिए भी हुआ कि सरूपण अध्ययनों ने इतने तथ्य व सामग्री जुटा दी कि इस आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं का तुलनात्मक अध्ययन सम्भव था। अंततः तुरन्त ही ऐसा प्रतीत होने लगा कि राज्यों के व्यक्तिगत अध्ययन या स्वतन्त्र व अलग अध्ययन से आगे का चरण केवल तुलनात्मक अध्ययन ही है। सरूपण अध्ययनों में व्याप्ट सिद्धान्त (micro-theory), जो एक निश्चित स्थान या राजनीतिक व्यवस्था विशेष रूप से सम्बन्धित सिद्धान्त है प्रतिपादित होने लगे, जिनसे आगे का चरण स्वतः ही मध्य-स्तरीय सिद्धान्तों का प्रतिपादन बना और यह तुलनात्मक आधार पर ही सम्भव दिखाई दिया। इससे स्पष्ट है कि समनुरूपतात्मक अध्ययनों ने तुलनात्मक राजनीति को ठोस आधार, विविधतायुक्त व व्यापक सामग्री प्रदान करके दिया।

(घ) समन्वयात्मक अध्ययन (Synthetical studies)—उपरोक्त प्रतिक्रियाओं ने ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न कर दी जिनमें समन्वयात्मक अध्ययन अनिवार्य हो गया। कानूनी व सरचनात्मक अध्ययन के साथ-साथ व्यावहारिक पक्ष का अध्ययन भी आवश्यक प्रतीत होने लगा। कानूनी व सरचनात्मक अध्ययन औपचारिक तो था ही, यह राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविकताओं की तह में भी न ले जा सका। इस कारण समन्वयात्मक अध्ययनों का मार्ग तैयार हुआ। इनमें हर राज्य के पृथक-पृथक अध्ययन के स्थान पर उनके समूहीकरण पर बल दिया गया। जो-जो राज्य एक प्रकार की शासन व्यवस्थाओं वाले थे, उन सबको एक समूह में सम्मिलित करके अध्ययन किया जाने लगा। अर्थात् जो राजतन्त्रीय राज्य हैं, उनका एक समूह व प्रजातन्त्रीय राज्यों का दूसरा समूह, उनके लक्षणों की समानता के आधार पर बनाकर इन समूहों का अध्ययन करने का प्रयत्न हुआ। यहाँ समान लक्षणों के आधार पर राज्यों के वर्गीकरण पर बल दिया गया और प्रकारणों (typology) का आधार बनाया जाने लगा, और यही आगे चलकर तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य बना। राज्यों का समूहीकरण कुछ समान लक्षणों पर आधारित था और यह समान लक्षणों की खोज तुलनात्मक अध्ययन के आधार पर ही सम्भव थी। इस प्रकार, समन्वयात्मक अध्ययनों का राजनीतिक व्यवस्थाओं को समूहों में विभक्त करना तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन का प्रेरक बना।

इतिहासवाद के विरुद्ध प्रतिक्रिया के रूप में प्रचलित उपरोक्त सभी अध्ययन प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में तुलनात्मक राजनीति का विकास करने में सहायक रहे हैं। इन अध्ययनों ने न केवल तुलनात्मक विधि का प्रयोग सम्भव बनाने के लिए विपुल व विविध

सामग्री प्रस्तुत की वरन तुलनात्मक अध्ययनों की अनिवार्यता को भी स्पष्ट किया। यह सभी अध्ययन अन्ततः तुलनात्मक राजनीति का आधार बन गए और इसका विकास सम्भव बनाया। इस प्रकार इतिहासवादी मान्यताओं के कान्शरूप तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन आगे बढ़ा और उसने नये आयाम मानने आए।

राजनीतिक विकासवाद की प्रायस्था या युग (THE PHASE OF POLITICAL EVOLUTIONISM)

राजनीतिक विकासवाद का युग, इतिहासवाद के काल के अनुरूप ही कहा जा सकता है। इस समय के अध्ययनों व चिन्तनों में इतिहासवादी धारणाओं का सा समेत मिलता है। इसके अनुयायी भी यह जानना चाहते थे कि राजनीतिक समाज का अन्तिम उद्देश्य क्या है? यह भी उस मजिस की सलाह में व्यस्त रहे, जिस तक राज्य विकास करता हुआ पहुँचना चाहता है। इनकी इतिहासवाद से निकटता इससे भी स्पष्ट झलकती है कि यह भी उनकी तरह ही विकास के पीछे प्रेरक कारणों को जानना चाहते थे। पर इस निकटता का यह अर्थ नहीं कि विकासवादी विचारक उनसे कोई भिन्नता नहीं रखते थे। वास्तव में इन दोनों में असमानताएँ ही अधिक थी। विकासवादी, इतिहासवादियों की तरह, कल्पना में आस्था नहीं रखते थे। वे वास्तविक जीवन के तथ्यों के आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं का विकास-क्रम समझना चाहते थे। उन्होंने अपने अध्ययन का सम्बन्ध राज्य की उत्पत्ति व विकास तक सीमित रखा जबकि इतिहासवादी सम्पूर्ण सृष्टि की उत्पत्ति व विकास का अध्ययन-लक्ष्य रखते थे। विकासवादी विचारकों ने केवल मध्य स्तरीय सिद्धान्तों में रुचि ली जबकि इतिहासवादी चिन्तक सर्वव्यापी व सार्वभौमिक सिद्धान्तों के प्रतिपादन में व्यस्त रहे। इन्होंने यह समझने का प्रयत्न किया कि राज्य के विकास के प्रमुख कारण क्या रहे हैं? इन्होंने विकास के प्रेरक कारण भी खोजे। इससे तुलनात्मक राजनीति ऐसे समय में जीवित रह सकी जब इसे सभी दिशाओं से दबाया जा रहा था। विकासवादियों ने सीमित समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित करके केवल व्यापक राजनीतिक दावों की उत्पत्ति से सम्बन्ध कारणों को ही समझने का प्रयास किया। विभिन्न समाजों में एक ही राजनीतिक समस्याओं के लिए एक से सोन मालूम करने का प्रयत्न करके तुलनात्मक राजनीति का महत्व बनाए रखा। इसलिए ही यह कहा जाता है कि तुलनात्मक राजनीति विकासवादी धारणाओं की पुल (bridge) से आगे बढ़ सकी।

सर हेनरी मेन (Sir Henry Maine) की दो पुस्तकें, *Ancient Law* (1861) व *Early History of Institutions* (1874) राजनीतिक विकासवाद की प्रारम्भिक आधारसिलाएँ कही जा सकती हैं। उन्होंने इन पुस्तकों में यह समझाने का प्रयत्न किया है कि राज्य कुटुम्ब का ही नूतन रूप है। समाज के आदिकाल में पिता-प्रधान कुटुम्ब थे, और पिता का इन कुटुम्ब के सदस्यों पर पूर्ण अधिकार था। यही अधिकारों की

परम्परा कुटुम्ब से परिवार, कुल व कबीले में चलती रही और अन्ततः राज्य की जनक बनी। ऐडवर्ड जेन्क्स (Edward Jenks) की भी इस दिशा में महत्वपूर्ण देन रही है। इन्होंने अपनी पुस्तकों, *A Short History of Politics* (1900) व *The State and the Nation* (1919) में राज्य के विकास की बात कही है और यह माना है कि समाज के छिन्न भिन्न होने से अन्ततः राज्य का विकास हुआ। राजनीतिक विकासवादियों में किसी ने विकास का प्रमुख कारण धर्म माना⁹ तो किसी ने इसकी प्रेरक, शक्ति¹⁰ को ठहराया। कुछ विद्वानों ने इस प्रकार के विकास की परिस्थितियों सामाजिक विभेद में खोजी¹¹ तो कुछ ने राज्य का प्रसरण स्वीकार किया।¹² विकास के लिए उत्तरदायी इन विविध कारकों को सम्भवतः माकलर (MacIver) व ई० एम० सैट (E M Sait) ने क्रमशः *The Modern State* (1926) व *Political Institutions, A Preface* (1938) नामक पुस्तकों में प्रस्तुत किया।

इस प्रकार राजनीतिक विकासवादियों ने राज्य की उत्पत्ति व उसके विकास को समझाने के लिए जो तथ्य एकत्रित किए उनसे तुलनात्मक राजनीति को बहुत बल मिला। उन्होंने व्यवस्थित ढंग से ऐतिहासिक तथ्य एकत्र करके उनका मध्य-स्तरीय सिद्धान्तों के प्रतिपादन के लिए प्रयोग किया। उनके अध्ययन परम्परा व गैर-परम्परा सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं से सम्बन्धित थे तथा उन्होंने कानूनी-जीवचार्मिक ढांचों के साथ ही साथ व्यावहारिक पक्ष का भी ध्यान रखा और राजनीतिक व्यवस्था व सामाजिक व्यवस्था को घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित बताया। यह सब बातें तुलनात्मक राजनीति के लिए प्रेरक बनीं।

प्रारम्भिक राजनीतिक समाजशास्त्रियों की देन

(THE CONTRIBUTION OF EARLY POLITICAL SOCIOLOGISTS)

विकासवादी विचारकों की श्रेणी से अलग कुछ समाजशास्त्रियों का तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में विशेष योगदान रहा। सही अर्थों में यह राजनीतिक समाजशास्त्री तुलनात्मक राजनीति को सुगमस्थित वैज्ञानिक अध्ययन बनाने में सहायक रहे हैं। आज की तुलनात्मक राजनीति के प्रमुख अध्ययन-विन्दुओं पर इन्हीं समाजशास्त्रियों ने प्रारम्भिक प्रकाश डाला जो आगे चलकर तुलनात्मक अध्ययन के आधार बने। मैक्स वेबर (Max Weber) परेटो (Pareto), माइकल्स (Michels) व मोस्का (Mosca)¹³ ने मुख्य रूप से अपना अध्ययन राज्य तक सीमित नहीं रखा। उन्होंने सभी प्रकार की राजनीतिक प्रक्रियाओं, राजनीतिक दलों व अन्य गैर राजनीतिक समूहों व संस्थाओं की

⁹The supporters of the 'Divine Origin of State'

¹⁰The supporters of the 'Force Theory of the Origin of State'

¹¹The supporters of the 'Social Contract Theory of the Origin of State'

¹²The supporters of the 'Evolutionary Theory of the Origin of State'

¹³Eckstein and Apter, *op cit*, p II

मरचना को तुलनात्मक विश्लेषण में सम्मिलित किया गया इन सब पर परिवेश का प्रभाव स्वीकार किया। इससे तुलनात्मक राजनीति में विश्लेषण के नये दृष्टिकोण प्रस्तुत हुए और नई अवधारणाओं का प्रतिपादन हुआ। उन्होंने तुलनात्मक राजनीति को विश्लेषण की नई पद्धतियाँ दी नई अवधारणाओं व नवीन सिद्धान्तों से युक्त किया। इस प्रकार, प्रारम्भिक राजनीतिक समाजशास्त्रियों ने आधुनिक तुलनात्मक राजनीति के तीन प्रमुख विचार-चिह्नों अवधारणा सम्बन्धी पद्धति सम्बन्धी व सिद्धान्त सम्बन्धी, पर विस्तृत प्रकाश डाला और इस अध्ययन को नये दृष्टिकोण प्रदान किए।

तुलनात्मक राजनीति में युद्धोपरान्त विकास

(POST WAR DEVELOPMENTS IN COMPARATIVE POLITICS)

द्वितीय विश्वयुद्ध के अन्त तक तुलनात्मक राजनीति में कई महत्वपूर्ण विकास हुए परन्तु यह सब बहुत ही मन्द गति में इस अनुशासन को आगे बढ़ा पाए। अब तक की राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना ही इसका लिए उत्तरदायी कही जा सकती है। परन्तु द्वितीय महायुद्ध के बाद राजनीतिक व्यवस्थाओं में आई उथल-पुथल ने तुलनात्मक राजनीति में क्रान्तिकारी परिवर्तन अनिवार्य बना दिए। इन युगान्तरकारी परिवर्तनों को समझने से पहले यह देखना उपयोगी होगा कि द्वितीय विश्वयुद्ध के अन्त तक तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन किन-किन लक्षणों में युक्त हुआ था। हेरी एक्सटोन के अनुसार तुलनात्मक राजनीति में महायुद्ध की समाप्ति तक निम्नलिखित विलिखित हुए आ गये थे—

- (1) बृहत्तर राजनीतिक तुलनाओं में पुनः रुचि बढ़ने लगी।
 - (2) राजनीति की प्रकृति की विस्तृत व सामान्य अवधारणाओं पर व उसकी विषय-सामग्री पर सुस्पष्टता आ गई।
 - (3) कुछ प्रकार के राजनीतिक व्यवहारों निरूपकों से सम्बन्धित मध्य-स्तरीय सिद्धान्तिक समस्याओं के समाधान पर अधिक जोर दिया जाने लगा।
 - (4) कुछ प्रकार की राजनीतिक समस्याओं की अपेक्षित शक्तों की खोज में रुचि बढ़ी।
- इस प्रकार द्वितीय महायुद्ध के अन्त तक तुलनात्मक अध्ययन में अस्पष्ट रुचि उत्पन्न हो गई। परन्तु अभी भी तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में कई कमियाँ थीं। यदली हुई राजनीतिक परिस्थितियों के कारण यह कमियाँ उभरकर ऊपर आ गईं। संक्षेप में यह इस प्रकार है—

- (1) तुलनात्मक विश्लेषण के तकनीकी पक्ष का विकास नहीं हो पाया था।
- (2) राजनीतिक घटनाओं व स्थितियों के वानुनी-औपचारिक आधारों पर ही तुलना की जाती रही व अनौपचारिक व व्यावहारिक पहलु की अवहेलना होती रही।
- (3) तुलनाएँ केवल वानुनी समस्याओं व प्रभुसत्ता-सम्पन्न राज्यों के बीच ही की जाती थीं व गैर-राज्यीय समस्याओं की उपहाना ही की गई।
- (4) तुलनाओं के सुनिश्चित आधारों का अभाव था व तुलनाएँ पारस्परिक व्यवस्थाओं

तक सीमित थी।

इस प्रकार तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में तथ्यों का प्रयोग तो होने लगा था परन्तु इन तथ्यों को एकत्रित करने की वैज्ञानिक प्रविधियों का विकास नहीं हुआ था। अभी तक जोर तथ्यों पर था, तथ्यों को एकत्रित करने की तकनीकों को विशेष महत्व नहीं दिया गया। इसी तरह राजनीतिक संस्थाओं के व्यवहार की अवहेलना करके केवल औपचारिक व कानूनी पहलुओं तक अध्ययन सीमित था पर द्वितीय महायुद्ध के बाद तुलनात्मक राजनीति में एक निश्चित मोड़ आया और यह अनुशासन अधिक व्यवस्थित व वैज्ञानिक बन गया। संक्षेप में, तुलनात्मक राजनीति में युद्ध के बाद निम्नलिखित विकास हुए।

(क) तुलनात्मक राजनीति के आनुभविक परिसर का विस्तारीकरण (Enlargement in the empirical range of the field of comparative politics) — तुलनात्मक राजनीति का आनुभविक परिसर विस्तार युद्ध से पहले व युद्ध से बाद की राजनीतिक परिस्थितियों के कारण हुआ था। इसको समझने के लिए इन विशेष राजनीतिक परिस्थितियों का ज़रूरी अध्ययन है। वास्तव में तुलनात्मक राजनीति का सीमा-विस्तार इन परिस्थितियों द्वारा अस्तित्व में आने वाली राजनीतियों के कारण ही हुआ है। संक्षेप में, राजनीतिक परिस्थितियों का विवेचन इस प्रकार है।

युद्ध से पहले तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन केवल पश्चिमी लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं तक सीमित था। क्योंकि उस समय यह मान्यता प्रबल थी कि प्रतिनिधायक लोकतन्त्र ही सम्भव, इच्छित व अपरिहार्य है। लोकतन्त्र ही भविष्य की राजनीतिक व्यवस्थाओं में प्रचलित होगा ऐसी दृढ़ आस्था थी। इसलिए लोकतन्त्र अध्ययन ही का अध्ययन होता था। परन्तु पश्चिमी यूरोप में लोकतन्त्र का संकट, जर्मनी व इटली में अधिनायकवाद का उदय व स्टालिन के नेतृत्व के समय रूस में निर्दय व हिंसक अत्याचारों के कारण यूरोप की राजनीतिक व्यवस्थाएँ इतिहास में पहली बार आन्तरिक विरोधों से परिपूर्ण दिखाई दीं। युद्ध से पहले ही इन राजनीतिक विकासों के कारण अब तुलनात्मक राजनीति, लोकतन्त्रों के साथ ही साथ अधिनायकवादी व साम्यवादी व्यवस्थाओं के अध्ययन तक विस्तृत होने पर मजबूर हुई और इस प्रकार युद्ध से पहले की विशेष राजनीतिक परिस्थितियों ने तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन-क्षेत्र का विस्तार किया।

तुलनात्मक राजनीति के आनुभविक परिसर में विस्तार का प्रमुख कारण युद्ध के बाद की राजनीतिक परिस्थितियाँ हैं। युद्ध तक तुलनात्मक राजनीति पश्चिमी राजनीतिक व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययन तक सीमित थी पर युद्ध की समाप्ति ने साथ ही एक नया विश्व, जिसे तृतीय विश्व (Third World)¹³ कहा जाता है, जन्म उठा। इस विकास से तुलनात्मक राजनीति आखिर बन्द नहीं कर सकती थी। इस विश्व के राज्य ने केवल स्वतंत्र हुए, बरन उनमें से अधिकांश 'असंलग्नता' (non alignment) के रास्ते पर चलने

¹³The countries of Asia, Africa and Latin America are sometimes referred as the countries of the "Third World".

लगे। इसी समय 'शेतयुद्ध' का जोर-शोर से जन्म हुआ व अन्तर्राष्ट्रीय तनाव अपनी पराकाष्ठा पर पहुँच गए। ऐसी राजनीतिक तनाव-पूर्ण राजनीतिक व्यवस्थाओं के उदय के कारण, तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में, उन सब विचित्र व विविध राजनीतिक व्यवस्थाओं को सम्मिलित करना अनिवार्य हो गया। निधन्य रूप में यह कहा जा सकता है कि तुलनात्मक राजनीति का सीमा-विस्तार, युद्ध से पहले व युद्ध के बाद की विशिष्ट राजनीतिक परिस्थितियों से उत्पन्न धुनितियों के कारण हुआ। अब तुलनात्मक राजनीति में लोकतन्त्र, अधिनायकतन्त्र व साम्यवाद तथा विकसित व विकासशील और पश्चिमी व नवोदित सभी राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं को सम्मिलित किया जाने लगा। इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति का न केवल क्षेत्रीय विस्तार हुआ वरन् उसमें विविध राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन के सम्मिलन से उसका विचार-सिद्धि भी विस्तृत हुआ।

(ख) वैज्ञानिक परिशुद्धता पर अधिक जोर (Greater emphasis on scientific rigour)—वैज्ञानिक परिशुद्धता पर अधिक बल देने से तात्पर्य वैज्ञानिक व प्रविधिक पक्ष का महत्त्व स्वीकार करता है। अब तक सामान्य बुद्धि (commonsense) के आधार पर प्रमेय (propositions) स्थापित किए जाते थे और इसी आधार पर तथ्यों की परीक्षण विधियाँ विकसित की गईं, पर अब परिवर्तित राजनीतिक परिस्थितियों ने मध्य-स्तरीय सिद्धान्तों का प्रतिपादन आवश्यक बना दिया। इसके लिए, परम्परागत अवधारणाओं में स्थान पर, अपरम्परागत (unconventional) अवधारणाएँ अनिवार्य हो गईं। परिशुद्ध प्रविधियों व नवीन उपागमों की आवश्यकता पड़ी। इसके अलावा, राजनीति-विज्ञान में सैद्धान्तिक सामग्री की कमियों के कारण तुलनात्मक राजनीति नवीन प्रविधियों की तलाश में व्यस्त हुई और इस अनुशासन में वैज्ञानिक परिशुद्धता पर अधिक जोर दिया जाने लगा।

वैज्ञानिक परिशुद्धता को महत्त्व देने का एक और कारण भी है। इस समय सभी समाजशास्त्रों में व्यवहारवादी क्रांति का बोलबाला था। व्यवहारवादी कठोर, परिशुद्ध व मुख्यतया सुव्यवस्त सैद्धान्तिक विषय-परिधि के प्रयोग से ऐसे मध्य-स्तरीय सिद्धान्त निमित्त करने का प्रयत्न करने लगे जिन्हें परिमाणात्मक विधियों से परखा जा सके। इस क्रांति से न राजनीति-विज्ञान मछूटा रहा और न ही तुलनात्मक राजनीति बच सकी। व्यवहारवादीयों द्वारा प्रस्तुत यह दृष्टिकोण तुलनात्मक राजनीति के लिए वरदान था। इससे तुलनात्मक राजनीति को अधिक वैज्ञानिक बनाने में सहयोग मिला व राजनीतिक व्यवहार की गहराइयों में झांकने की सुनिश्चित प्रविधियाँ प्रयुक्त होने लगीं। इसके अलावा भी समाजशास्त्र व मानवशास्त्र में अध्ययन-दृष्टिकोणों के नवीन आयाम आए और इनसे तुलनात्मक राजनीति को बहुत कुछ सीखने व अनुवृत्ति करने को मिला।

(ग) राजनीति के सामाजिक परिवेश पर बल (Greater emphasis on social setting of politics)—राजनीतिक व्यवहार व राजनीतिव्यवस्थाओं की प्रवृत्ति का निरूपण सामाजिक परिवेश में ही होता है। सामाजिक अनुवृत्तियाँ (phenomena) परस्पर कई अन्य परिवेशों से सम्बन्धित होता है। राजनीतिव्यवहार की गैर-

राजनीतिक समूह प्रभावित व सीमित करते हैं। कई बार तो राजनीतिक व्यवहार का विनिश्चय भी सामाजिक व सांस्कृतिक पर्यावरण द्वारा होता है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति इन प्रभावों के प्रति जागरूक बनी और राजनीतिक सभाजीकरण की सस्याओं को भी अध्ययन में सम्मिलित किया जाने लगा। साथ ही सामाजिक, सांस्कृतिक व अन्तर्राष्ट्रीय वातावरण के प्रभाव को स्वीकार किया। इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति में, अब राजनीतिक व्यवहार को सम्पूर्णता अर्थात् उसके परिवेश में समझने पर जोर दिया जाने लगा। अभिजनो, दबाव समूहों, राजनीतिक दलों, नौकरशाही, नेतृत्व व प्रति-निधित्व को अध्ययन में सम्मिलित करके सामाजिक परिवेश, जिसमें राजनीति क्रियाशील रहती, का महत्त्व माना गया।

(घ) तुलनात्मक विश्लेषण के नवीन उपागमों का प्रयोग (Adoption of new approaches of comparative analysis)—द्वितीय महायुद्ध के बाद तुलनात्मक राजनीति में एक महत्त्वपूर्ण विकास अध्ययन दृष्टिकोण व उपागमों का है। अब नये-नये उपागम व दृष्टिकोण प्रतिपादित होने लगे। राजनीतिक व्यवहार की गत्यात्मकताएँ व राजनीतिक व्यवस्थाओं का अन्य व्यवस्थाओं के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध जो जटिलताएँ उत्पन्न करते हैं उनको समझने में परम्परागत दृष्टिकोण—औपचारिक-कानूनी, सहायक नहीं रहे और इसलिए नये दृष्टिकोण प्रतिपादित हुए इनमें संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक, व्यवस्थात्मक, राजनीतिक संस्कृति, राजनीतिक विकास व भावसंवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण प्रमुख हैं। परन्तु दृष्टिकोणों की दृष्टि से तुलनात्मक राजनीति आज भी अनिश्चय की अवस्था में है। उपरोक्त सभी दृष्टिकोण इस रूप में अपूर्ण हैं कि इनमें से कोई भी पूर्ण राजनीतिक व्यवहार की व्याख्या करने में समर्थ नहीं है। यही कारण है कि तुलनात्मक राजनीति में अध्ययन-दृष्टिकोणों की खोज जारी है।

इस प्रकार, द्वितीय महायुद्ध के बाद की राजनीतिक परिस्थितियों ने तुलनात्मक राजनीति में ऐसी नवीन प्रवृत्तियों (trends) को जन्म दिया कि यह अनुशासन अधिक व्यवस्थित व सुनिश्चित हो गया। अब इसमें गैर-पारिभाषिक व्यवस्थाओं का अध्ययन होने लगा। वैज्ञानिक परिशुद्धता का समावेश हुआ व राजनीति के सुविस्तृत परिवेश के प्रति चिन्ता बढ़ी और नवीन अध्ययन-दृष्टिकोण अपनाए जाने लगे।

तुलनात्मक राजनीति की वर्तमान अवस्था (COMPARATIVE POLITICS TODAY)

द्वितीय विश्वयुद्ध की समाप्ति के बाद करीब एक दशक तक विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं को तुलनात्मक राजनीति में अध्ययन में सही अर्थों में सम्मिलित नहीं किया गया था। नवोदित राज्यों के सम्बन्ध में, 'प्रथम अध्ययन तुलनात्मक नहीं होकर, नवीन राजनीतिक व्यवस्थाओं के आंतरिक मंचको पर प्रकाश डालने वाले रहे।'¹⁴ कोलमैन

(Coleman), ऐप्टर (Apter) ने अफीवा, जार्ज मेकाहिन (George Mekahin), माइरन वोनर (Myron Wenior), ल्युशियन पाई (Lucian Pye), कीथ कैलाह (Kaith Callard), लियोनार्ड बिंडर (Leonard Binder) और कुछ अन्यो ने दक्षिण एशिया दक्षिण-पूर्वी एशिया व निकट पूर्व (Near-East) के राज्यों में से कुछ राज्यों के बारे में ऐसे ही अध्ययन किए। इन अध्ययनों से द्वितीय चरण के अध्ययन, जो तुलनात्मक थे, प्रोत्साहित हुए।

अधिकांश विकासशील राज्यों (इनकी सूची बहुत लम्बी है) वर्मा इण्डोनेशिया, मूलाय घाना, माइजीरिया, पाकिस्तान, बांग्ला, सीरिया इराक अल्जीरिया, इनमें से कुछ हैं) में सैनिक घातियों में नई सरकारों का उदय पलट दिया और काफी समय बाद यह भी अध्ययन का आकर्षण बने। जोन जोनसन (John Johnson), विलियम गट्टरिज (William Gutteridge) एस० ई० फाइनर (S E Finer), मोरिस जेनोविटज (Morris Janowitz) ग्रे पोकर (Grey Paker), विलसन सी० मेकविलियम्स (Wilson C McWilliams) व एडविन लियूवेन (Edwin Lieuwen) ने इस प्रकार के सैनिक शासनो का विश्लेषण किया और इन्हें सामाजिक विकास की अधिक सामान्य प्रक्रियाओं के साथ जोड़ने का प्रयास किया। सैम्युअल हंटिंगटन (Samuel Huntington) फ्रेडरिक फ्री (Frederic Frey) व डंकवार्ट रस्टो (Dankwart Rustow) ने मुख्यतया इस प्रकार के अध्ययनों से विकास की अनिवार्यताओं के सुन्दर में सैनिक शासनो का विश्लेषण किया।

नवोदित राजनीतिज्ञ ध्यवस्थाओं से सम्बन्धित यह अध्ययन मूलतः तुलनात्मक नहीं थे पर इन्होंने 'दूसरे चरण' के अध्ययनों को तुलनात्मक बनाने में सहयोग दिया। विकासशील राज्यों में व्याप्त राजनीतिक अस्थिरताओं और विविधताओं-विविधताओं ने आवाहो व तथ्यों की भरमार कर दी। विविधायुक्त व परिमाणित तथ्यों के उपयोग के लिए तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण में पुन अवधारणाकरण (re conceptualization) अनिवार्य हो गया। इस दिशा में प्रयत्न होते रहे और साथ ही परिमाणात्मक तथ्यों व आनुभविक प्रविधियों में प्रत्यक्ष रूप से रुचि बढ़ती गई। कार्ल डायप (Karl Deutsch) ने इस दिशा में बहुत की और मौलिक व आधारभूत परिमाणित तथ्यों का प्रमुख परिवर्तों की गुणलक्षणित करने में तुलनात्मक प्रयोग किया। इन नवीन परिमाणात्मक प्रविधियों ने तुलनाओं की व्यापक सम्भावनाएँ प्रस्तुत की। इन विवादा-शील राज्यों की कुछ प्रवृत्तियों—राष्ट्रवाद की उभरती शक्ति, शासन शक्ति की वृद्धता, उप-व्यवस्थाओं का प्रभाव, सेना का आधिपत्य, विश्लेषण के लिए नवीन अवधारणाएँ व परिमाणात्मक तथ्यों व नयी आनुभविक प्रविधियों का प्रयोग, अब तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण का नवीनतम क्षेत्र व आकर्षण-केन्द्र (focus) बन गया। अब तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण, आधुनिकीकरण व सामाजिक-राजनीतिक विकास के इर्द-गिर्द किया जाने लगा और सम्प्रेषण की प्रक्रियाओं, राजनीतिक संगठन और विकास का ही इन राज्यों में तुलनात्मक अध्ययन नहीं हुआ जहाँ पुराने विनामशील राज्यों (जापान) व नये विकासशील राज्यों में तुलना के प्रयत्न होने लगे। विकास के साम्यवादी प्रतिमा व

साम्यवादी चिन्तन का विकासशील देशों पर प्रभाव भी तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण की परिधि में सम्मिलित कर लिये गये। इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति में, विश्वयुद्ध के बाद दूसरी त्राति या मोड़, विकासशील राज्यों की राजनीतिक प्रक्रियाओं व राजनीतिक विचित्रताओं के तुलनात्मक विश्लेषण के प्रयत्नों के साथ ही प्रारम्भ माना जाता है।

इस पृष्ठभूमि को ध्यान में रखते हुए, नए राज्यों से सम्बन्धित तुलनात्मक अध्ययनों की नई प्रवृत्तियों का परीक्षण, तीन नवीन विश्लेषण दृष्टिकोणों—आदर्शों, संरचनात्मक व व्यवहारवादी, को ध्यान में रखकर किया जाने लगा। इनमें हर नई व्यवस्था व हर राजनीति को पसन्द की व्यवस्था (system of choice) के रूप में देखा गया है तथा आदर्शों संरचनात्मक व व्यवहारवादी, पसन्द के ऐसे पहलू हैं जो व्यवस्था के अंगों के रूप में छाटे जाते हैं। इनमें आदर्शों दृष्टिकोण (normative approach) का सम्बन्ध मूल्यों, मानकों व आदर्शों से है, जिनका प्रभाव किसी भी प्रकार की पसंदी के निर्णय में होता है। संरचनात्मक दृष्टिकोण में, सामाजिक क्रिया के प्रतिमानों व व्यक्तियों में परस्पर सम्बन्धों को ध्यान में रखा जाता है जैसे सामाजिक संरचनाओं से, मूल्यों व मानकों से व्यक्तियों के पसंद-चुनाव किस प्रकार सीमित व प्रतिबन्धित होने हैं? व्यवहारवादी दृष्टिकोण में, व्यक्तियों की वास्तव में इस या उस प्रकार की क्रिया तथा वे ऐसा ही क्यों करते हैं इसे देखा जाता है? इसमें मानव व्यवहार में सम्बद्ध परिवर्तनों को देखा जाना है जिससे यह निष्कर्ष निकल सके कि किस प्रकार की सामाजिक संरचनाएँ किसी के व्यवहार के विभिन्न पहलुओं को निरूपित करती हैं?

इस प्रकार विकासशील राज्यों के उदय में तुलनात्मक राजनीति में, नये अध्ययन-दृष्टिकोण, नये आयाम व नवीन अवधारणाओं का प्रचलन किया। तुलनात्मक विश्लेषण की नई प्रविधिया प्रतिपादित हुईं और यह अनुशासन अनेक उतार-चढ़ावों व अस्त-व्यस्तताओं के बाद व्यवस्थित हो गया। अब सम्पूर्ण विश्व की राजनीतिक व्यवस्थाओं, राजनीतिक संरचनाओं व राजनीतिक आचरणों की व्यापक व बृहत्तर परिधि में तुलनाएँ की जाने लगी हैं। इससे तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र विस्तृत हुआ और इसका विचार-क्षेत्र व्यापकतम बन गया। यद्यपि तुलनात्मक विधि तुलनात्मक विश्लेषण व तुलनात्मक राजनीति सामान्य रूप से राजनीतिक विश्लेषण के ही भाग दिखाई देते हैं फिर भी औचित्यता, तर्कसम्मतता और जिज्ञा-शास्त्रीयता की दृष्टि से अध्ययन के उचित क्षेत्र के रूप में तुलनात्मक राजनीति स्वतन्त्र अनुशासन बन गया है। परन्तु यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन-क्षेत्र केवल देशों, नस्लों, संरचनाओं, व्यवहारों, क्रियाओं या समस्याओं के सन्दर्भ में ही परिभाषित नहीं करना है। यह तो इन सबको सम्पूर्णता में तुलनात्मक विश्लेषण में समझने का प्रयास करता है। इसमें यही निष्कर्ष निकलता है कि तुलनात्मक राजनीति प्रारम्भिक निराशाओं के बाद स्वतन्त्र अनुशासन की अवस्था प्राप्त कर गयी है। इसमें विवादों का अभी भी हाना इसकी परिपक्वता का सूचक है, क्योंकि यह तो हर समाजशास्त्र की विशेषता होती है कि उसमें विषय-क्षेत्र, अध्ययन-पद्धतियों व विश्लेषण-दृष्टिकोणों पर

पूर्ण सहमति पर अभाव रहा है और भविष्य में भी शायद यह असाहमति बनी रहेगी।

सुलनात्मक राजनीति के विकास के प्रमुख सीमाचिह्नों के संक्षिप्त विवेचन के बाद यही निष्कर्ष कह जा सकता है कि अनेकों उत्तर-चढ़ावों, आशा-निराशाओं व प्रारम्भिक कठिनाइयों के बाद आज यह एक स्वतन्त्र अनुशासन की अवस्था में पहुँच गई है जिसमें अवधारणाओं, अध्ययन-पद्धतियों व विश्लेषण-दृष्टिकोणों पर व्यापक सहमति है।

उसे अधिक व्यवस्थित अध्ययन बनाया। सिसरो, मोलिवियस, मैकियावेली, मोन्टेस्क्वी, मार्क्स मिल तथा बेजहाट आदि अनेको राजनीतिक विचारको ने राजनीतिक व्यवस्थाओं व सस्थाओं का सामान्य अध्ययन किया तथा उनके प्रकारों का वर्गीकरण कर उनके विकास के स्तरों व विभिन्न अवस्थाओं का तुलनात्मक विश्लेषण किया। इनमें से कुछ ने तो प्रचलित व अतीतकालीन राजनीतिक व्यवस्थाओं व सरकारों के विभिन्न रूपों का निरीक्षण व परीक्षण कर राजनीतिक सस्थाओं व सरकार के प्रकार विशेष की श्रेष्ठता व उपयोगिता का उल्लेख किया।

राजनीतिक विचारक आरम्भ से ही इस मूल प्रश्न का उत्तर ढूँढने में व्यस्त रहे हैं कि एक प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था व सस्था क्यों एक समय व समाज विशेष में सफल व उपयोगी तथा अन्य समाज में असफल रहती रही है? यह जानने के लिए हर शासन व्यवस्था का ही अध्ययन काफी नहीं है। उसकी इसी प्रकार की व इससे भिन्न शासन व्यवस्थाओं से तुलना भी जरूरी हो जाती है। तुलना से ही किसी सस्था सरकार व राज्य की श्रेष्ठता का ज्ञान सम्भव होता है। राजनीतिक विचारक, सस्था विशेष की श्रेष्ठता के ज्ञान तक ही सीमित नहीं रहे हैं। उनका लक्ष्य कुछ ऐसे सामान्य निष्कर्ष निकालने का रहा है, जो अधिकांशतः सभी सरकारों को, उनके गुणों व अवगुणों को समझने में सहायक हो। यही कारण है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं का तुलनात्मक अध्ययन, राजनीतिक व्यवस्थाओं के विश्लेषण और अध्ययन की प्रमुख पद्धति बनता गया है।

तीसरे अध्याय में तुलनात्मक राजनीति के विकास के प्रमुख सीमाचिह्नों का विवेचन करते समय भी यह स्पष्ट हुआ कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में, दूसरे विश्वयुद्ध के बाद की राजनीतिक परिस्थितियों के कारण, क्रान्तिकारी परिवर्तन आ गये। विषय-क्षेत्र से लेकर परिधियों व अवधारणाओं तक में मौलिक अन्तर आ गये। तुलनात्मक राजनीति के पुराने अध्ययन दृष्टिकोण निरर्थक हो गए और विश्लेषण की नई प्रविधियों का प्रचलन हुआ। ज्यों-ज्यों राजनीतिक व्यवस्थाएँ जटिल बनती गईं, स्पष्टतया तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के सम्मुख नई चुनौतियाँ प्रस्तुत होती गईं और इनके कारण तुलना के उपकरण व तकनीकें बदलती गईं। तुलनात्मक अध्ययनों में इन आधारभूत परिवर्तनों के बाद तुलनात्मक राजनीति को आधुनिक व परम्परागत नामों से पुकारा जाने लगा है।

इस अध्याय में तुलनात्मक राजनीति के परम्परागत व आधुनिक परिप्रेक्ष्यों का विवेचन किया गया है। परम्परागत परिप्रेक्ष्य की पृष्ठभूमि का संक्षिप्त विवेचन करके, परम्परागत व आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में अन्तर के आधार स्पष्ट किए गए हैं। इसके बाद परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की विशिष्टताओं का विवेचन करते हुए इसका आलोचनात्मक मूल्यांकन किया गया है तथा आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की सामान्य विशेषताओं के उल्लेख के पश्चात् इसके विभिन्न दृष्टिकोणों के प्रतिपादन की परिस्थितियों का विवेचन किया गया है। अंत में इन दृष्टिकोणों में परिलक्षित विचार-विम्वुओं को राजनीतिक व्यवहार की विचित्रता समझने की समझ के आधार पर आकने

का प्रयास किया गया है।

परम्परागत व आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की विभेदताओं का विवेचन करने से पहले यह समझ लेना आवश्यक है कि इन दोनों में कोई सुनिश्चित विभाजक रेखा खींचना सम्भव नहीं है। आन भी अनेक विचारक परम्परागत दृष्टिकोण को ही उचित व उपयोगी मानते हैं जबकि बाइस की पुस्तक *Modern Democracies* (1924) ऐसा तुलनात्मक अध्ययन है जो तत्कालीन लेखकों की विवर्णपण शैली से कहीं आगे कहा जा सकता है। इससे स्पष्ट है कि परम्परागत तुलनात्मक राजनीति व आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में स्पष्ट सीमा रेखा खींचना सम्भव नहीं है। अर्थात् यह कहना कठिन है कि इस समय तक परम्परागत व इसके बाद आधुनिक तुलनात्मक राजनीतिक परिप्रेक्ष्य आरम्भ होता है। सम्भो अवधि तक परम्परागत व आधुनिक दृष्टिकोणों का एक साथ ही प्रयोग इस प्रकार के विभाजन को और भी असम्भव बना देता है। वैसे भी इन दोनों की 'समय-निरन्तर' (time-continuum) पर निश्चित बिन्दु पर अंकन करने की कोई आवश्यकता ही नहीं है क्योंकि इन दोनों में अन्तर अध्ययन-दृष्टिकोणों को लेकर ही है।

परम्परागत व आधुनिक तुलनात्मक राजनीति के विवेचन से पहले दूसरी बात, इन दोनों में अन्तर के आधारों के स्पष्टीकरण से सम्बद्ध है। वैसे तो दोनों में अन्तर के सुनिश्चित आधार बना पाना कठिन है फिर भी दोनों में कुछ मौलिक अन्तर ऐसे हैं जिनके कारण तुलनात्मक राजनीति का परम्परागत परिप्रेक्ष्य, आधुनिक से अलग हो जाता है। संक्षेप में यह निम्नलिखित हैं—

- (1) अध्ययन के दृष्टिकोण का आधार, (2) अध्ययन क्षेत्र का आधार,
- (3) विवर्णपण पद्धति का आधार, (4) अध्ययन-उद्देश्य का आधार।

(1) परम्परागत तुलनात्मक राजनीति व आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में मौलिक अन्तर अध्ययन-दृष्टिकोण का है। परम्परागत राजनीति का अध्ययन-दृष्टिकोण औपचारिक-कानूनी व संस्थात्मक था। इसमें मविधान द्वारा स्थापित संस्थाओं का ही तुलनात्मक अध्ययन होता था जबकि आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में इनका अध्ययन तो सम्मिलित है ही, इसके साथ ही साथ उन राजनीतिक व्यवहारों का भी अध्ययन सम्मिलित होता है जो मविधान द्वारा स्थापित संस्थागत व्यवस्था में होते हैं। उसमें औपचारिक व अनौपचारिक दोनों ही पहलुओं का अध्ययन सम्मिलित है।

(2) इसी प्रकार परम्परागत तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन क्षेत्र भी आधुनिक तुलनात्मक राजनीति से भिन्न है। परम्परागत राजनीति में केवल पारंपार्य राजनीतिक व्यवस्थाओं का ही अध्ययन में सम्मिलित किया जाता था। इसमें भी पहले केवल लोक-तांत्रिक व्यवस्थाओं के शासन ढांचों का अध्ययन होता था। यद्यपि जर्मनी व इटली में अधिनायकवाद व इस में साम्यवाद के उदय से, इनको भी अध्ययन में सम्मिलित किया जाने लगा था। परन्तु फिर भी यह अध्ययन, पारंपार्य विश्व की शासन व्यवस्थाओं तक ही सीमित रह। आधुनिक तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र बहुत है, इसमें सम्पूर्ण विश्व की व प्रमुखतया नवोदित राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं को भी अध्ययन में सम्मिलित किया जाता है। इस प्रकार दोनों में अध्ययन-क्षेत्र के आधार पर भी अन्तर

किया जाता है।

(3) इन दोनों में विश्लेषण पद्धति का भी अन्तर है। परम्परागत तुलनात्मक राजनीति का शासन व्यवस्थाओं व सरकारों के केवल विवेचन मात्र से सम्बन्ध था। इसमें सविधान द्वारा स्थापित शासन तन्त्र का औपचारिक वर्णन मात्र किया जाता था। आधुनिक तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन विवेचन मात्र तक सीमित नहीं रहे। यह विश्लेषणात्मक है। इनमें राजनीतिक व्यवस्थाओं के व्यवहारों का विश्लेषण प्रमुखतया राजनीतिक व्यवहारों को समझने के लिए किया जाता है।

(4) परम्परागत तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन सरकारों व संस्थाओं की व्याख्या तक ही सीमित रहे। इनमें विचित्र राजनीतिक व्यवहार की प्रकृति को समझने के लिए, इनकी व्याख्या ही काफी समझी गई। पर आधुनिक तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों का तो प्रमुख ध्येय ही समस्याओं के समाधान का रहा है। इस प्रकार यह मुख्यतया समस्या समाधानात्मक अध्ययन है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति के परम्परागत व आधुनिक परिप्रेक्ष्य सुनिश्चित आधार पर अलग-प्रलग नहीं होन पर भी दोनों में अध्ययन-दृष्टिकोण, अध्ययन क्षेत्र, विश्लेषण पद्धति व अध्ययन उद्देश्य की दृष्टि से काफी अन्तर है और इस कारण इन दोनों का अलग-अलग विवेचन व अध्ययन इन दोनों परिप्रेक्ष्यों की सही प्रकृति को समझने में सहायक होगा। इसका विवेचन आगे किया जा रहा है।

तुलनात्मक राजनीति का परम्परागत परिप्रेक्ष्य

(THE TRADITIONAL PERSPECTIVE OF COMPARATIVE POLITICS)

राजनीतिक संस्थाओं व सरकारों के अध्ययन के प्रारम्भिक प्रयासों को तथा उसके बाद के कुछ अध्ययनों की परम्परागत तुलनात्मक राजनीति का नाम दिया जाता है। जिन विद्वानों के राजनीतिक अध्ययनों को परम्परागत परिप्रेक्ष्य से सम्बन्धित किया जाता है उनमें बार्कर, लास्की, कार्ल जे० फ्रैंज़िक् व हरमन फाइलर प्रमुख हैं। इनके अलावा ऑग व जिव तथा मुनरी के नाम भी उल्लेखनीय हैं। इन लेखकों ने तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग कर, यूरोप की संवैधानिक संस्थाओं की तुलनात्मक व्याख्या की। परन्तु मुख्य रूप से यह अध्ययन अपने ढंग में विवरणात्मक ही रहे हैं। इन्होंने अपनी तुलनाओं का उद्देश्य, समस्या समाधानात्मक, व्याख्यात्मक अथवा विश्लेषणात्मक नहीं बनाया। इन विद्वानों ने अपने आपको सिद्धान्तों के विनाश में या परिवर्तनाओं के परीक्षण तथा आनुमतिक तथ्यों के सफल में नहीं लगाया था। इनके अध्ययन केवल विदेशी राजनीतिक व्यवस्थाओं की सरकारों के स्वरूपों के वर्णन तक ही सीमित थे। इसी तरह परम्परागत तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन मुख्यतः पाश्चात्य राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन तक ही सीमित थे। इस सीमित क्षेत्र में भी मुख्यतः प्रतिनिधात्मक प्रजातन्त्रों का ही अध्ययन किया गया था और अनोक्तान्त्रिक व्यवस्थाओं की, प्रजातांत्रिक आदर्शों

की व्यवस्थापिकाओं का या कार्यपालिकाओं का वर्णन करना। इनमें एक देश की सस्था का विस्तृत विवेचन करके अन्य देशों की वंभी ही सस्थाओं का वर्णन भी उसके साथ कर दिया जाता था। ऐसे अध्ययनों से उभरने वाली समानताओं-असमानताओं की तुलना की ही तुलनात्मक अध्ययन कह दिया जाता था। इनका उद्देश्य एक ही पुस्तक में अनेक देशों की एक प्रकार की सस्था के सम्बन्ध में हर सम्भव जानकारी प्रस्तुत कर देना था। मैक्रीडिस इस प्रकार के तथ्य सकलन को तुलनात्मक अध्ययन नहीं मानते हैं।

तीसरे यह अध्ययन अनेक देशों के संवैधानिक आधारों के (study of constitutional foundations) वर्णन में ही व्यस्त रहे। इन लेखकों ने अलग-अलग राज्यों व संवैधानिक व्यवस्थाओं का पृथक-पृथक अध्ययन ही किया। एक राज्य के संवैधानिक आधारों का अलग से वर्णन व विवेचन करने के बाद अन्य राज्य की व्यवस्था का वर्णन किया और इस प्रकार के विवेचन को ही काफी माना गया। जैसे ब्रिटेन की राजनीतिक सस्थाओं का वर्णन करके, उनकी फास की राजनीतिक सस्थाओं के विवेचन के साथ तुलना करना। वास्तव में इस प्रकार का वर्णन भी सही मर्थों में तुलनात्मक नहीं था और इसलिए मैक्रीडिस का कहना है कि “बस तक के तुलनात्मक अध्ययन केवल नाम से ही तुलनात्मक थे।”¹⁹

(ख) प्रधानतः वर्णनात्मक अध्ययन (Essentially descriptive studies)—परम्परागत तुलनात्मक अध्ययन, अपने दृश में विवरणात्मक रहे हैं न कि समस्या-समाधानात्मक, व्याख्यात्मक अथवा विश्लेषणात्मक। परम्परागत राजनीति के लेखकों की मान्यता थी कि सस्थाओं का वर्णन ही उनकी व्याख्या के लिए पर्याप्त है। इसलिए इन विद्वानों ने शासन व्यवस्थाओं का वर्णन करके विभिन्न शासन-तन्त्रों के बीच समानताओं और असमानताओं का स्पष्टीकरण ही किया पर इस बात की परवाह नहीं की कि यह समानताएँ या असमानताएँ किन कारणों से हैं? इन्होंने सिद्धान्तों के विकास में या परिकल्पनाओं के परीक्षण अथवा सहस्रपूर्ण राजनीतिक तथ्यों के सकलन में अपने आपको नहीं उलझाया। यह राजनीतिक व्यवस्थाओं, सरकारों के स्वरूपों व सस्थाओं के वर्णन से आगे नहीं बढ़े।

वर्णन के लिए भी या तो ऐतिहासिक विधि का प्रयोग किया या कानूनी दृष्टिकोण का उपयोग किया गया। इनका उद्देश्य किसी सस्था विशेष या एक-सी सस्थाओं के विकास व उत्पत्ति का वर्णन करना था, जैसे ब्रिटेन या फ्रांस की संसद की उत्पत्ति व विकास का वर्णन करना। इसी तरह वर्तमान सस्थाओं का कानूनी दृष्टिकोण से संवैधानिक परिधि में वर्णन काफी माना गया, क्योंकि इससे ही विभिन्न सस्थाओं के पारस्परिक सम्बन्धों का स्पष्टीकरण हो जाता था। इसलिए परम्परागत तुलनात्मक राजनीति मूलतः वर्णनात्मक ही कही जाती है।

(ग) प्रधानतः संकीर्ण अध्ययन (Essentially parochial studies)—परम्परागत राजनीति के लेखकों की विशेषता रही है कि इनके अध्ययन प्रमुखतया पाश्चात्य राज्यों

¹⁹Roy C. Macridis, *The Study of Comparative Government*, Doubleday, New York, 1955, p. 7

की शासन व्यवस्थाओं की सकीर्ण परिधि में बंधे रहे। सांस्कृतिक या भाषाई समानता के आधार पर ही यह लेखक एक राज्य से आगे बढ़कर दूसरे या तीसरे राज्य की सम्मिलित अध्ययन के लिए सेते थे। मुख्यतया यह यूरोप व अमरीका तक ही सीमित रहे। एक्सटोन व ऐष्टर ने इस दृष्टिकोण का सार इन शब्दों में व्यक्त किया है—“परम्परागत दृष्टिकोण पाश्चात्य राजनीतिक व्यवस्थाओं तक सीमित रहा और प्रमुखतया एक संस्कृति संरूपण या समूह का ही इसमें अध्ययन किया गया।”³

पाश्चात्य राज्यों की परिधि में रहते हुए इन लेखकों ने केवल लोकतान्त्रिक शास व्यवस्थाओं की ही अध्ययन-बिन्दु बनाया। अलोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ, जैसे जर्मनी व इटली या पुर्तगाल, अध्ययन के लिए निरर्थक मानी गईं। उनकी लोकतन्त्र में इतनी आस्था थी कि बाकी सभी संस्थाएँ या व्यवस्थाएँ लोकतन्त्र के प्रतिमान से कुछ समय के लिए विचलन मात्र मानी गईं और ऐसी क्षणिक पयविमुख व्यवस्थाओं का अध्ययन अनावश्यक माना गया। इस तरह परम्परागत तुलनात्मक राजनीति प्रधानतः पाश्चात्य लोकतन्त्र-सन्दर्भी हो रही।

(घ) प्रधानतः निश्चल या गतिहीन अध्ययन (Essentially static studies)—सामान्यतया परम्परागत परिप्रेक्ष्य में उन गत्यात्मक तत्वों की, जिनसे विकास व परिवर्तन होता है, अवहेलना की गई। सभी अध्ययन, कानूनी सन्दर्भ में, शासन शक्तियों के विभिन्न राजनीतिक संस्थाओं में वितरण की बात करते रहे और उन सब तत्वों की अवहेलना की जो विकास की समस्याओं व दिशाओं से सम्बन्धित होते हैं। इसमें राजनीतिक व्यवस्थाओं को सामान्य निश्चलता की अवस्था में देखा गया और शासकों की बदला-बदली के पीछे गत्यात्मक शक्तियों को समझने का कोई प्रयत्न नहीं किया गया। इससे ही इन अध्ययनों को गतिहीन अध्ययन कहा जाता है।

(ङ) मुख्यतया प्रणय सम्बन्धी अध्ययन (Essentially monographic studies)—परम्परागत तुलनात्मक अध्ययनों की एक विशेषता प्रबन्ध सम्बन्धी भी है। विदेशी व्यवस्थाओं पर जो महत्वपूर्ण अध्ययन हैं उनमें से अनेक में किसी एक राजनीतिक व्यवस्था की संस्थाओं का अथवा उस व्यवस्था में किसी खास संस्था का विवेचन किया गया है। मैक्रीडिस के अनुसार जॉन मेरियट, आर्थर कीथ, जोसेफ मार्शलेमी, जेम्स ब्राइड, आइवर जेनिंग्स, लास्की, हायसी फ्रैंक गुइनाओ, रोबसन एबट एल० लावेल्स, बूडरो बिस्सन आदि की रचनाएँ आम तौर पर किसी एक देश अथवा किसी एक देश में किसी विशेष संस्थात्मक विकास से सम्बन्धित हैं। कुछ पुस्तकें ऐसी रची गईं जिनमें संस्थाओं का वर्णन सदैव किसी एक सामान्य विषय से सम्बन्धित था अथवा जिसमें इन बातों का वर्णन मुख्य रूप से रहा कि कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के मध्य क्या सम्बन्ध हैं? प्रशासकीय कानून और प्रशासन की संस्थाओं का विकास कैसे हुआ है? राष्ट्रीय विशेषताओं और विचारधारा में क्या सम्बन्ध है, आदि? इस प्रकार सभी अध्ययन एक-एक संस्था या एक ही व्यवस्था पर विस्तृत निबन्ध के समान थे।

(घ) मुख्यतया आदर्शों अध्ययन ((Predominantly normative studies) — परम्परागत राजनीतिक अध्ययनों में से कुछ की एक विशेषता यह भी रही है कि इनमें लेखक अपनी स्वयं की मान्यताएँ मानकर ही नहीं चलते, बरन राजनीतिक समस्याओं व शासन संरचनाओं को इन मान्यताओं की परीटी पर ही परखते हैं। 'लोकतन्त्र श्रेष्ठ शासन व्यवस्था है' व 'लोकतन्त्र वही सफल रहेगा जहाँ दो राजनीतिक दल होंगे' की मान्यताओं के आधार पर ही इसके लेखक शासन व्यवस्थाओं को सफल या असफल, अच्छी या बुरी की रक्षा देते हैं। जहाँ-जहाँ इन मान्यताओं के अनुरूप समस्याएँ, राजनीतिक व्यवस्थाएँ प्रचलित रही हो वही इनके अध्ययन का आकर्षण बनी। यही कारण है कि प्रारम्भिक लेखकों ने यूरोप की उन राजनीतिक समस्याओं को अपना अध्ययन विषय नहीं बनाया जो लोकतान्त्रिक नहीं थी। इनके अनुसार अलोकतान्त्रिक व्यवस्थाएँ प्रजा-तांत्रिक आदर्शों से पथ-भ्रष्ट या विचलित हैं इस कारण उनका अध्ययन निरर्थक है।

(ज) प्रमुखतया कानूनी औपचारिक-संस्थागत अध्ययन (Excessively legal-formal-institutional studies)—इस दृष्टिकोण में विधि-सम्मत औपचारिक समस्याओं का ही प्रमुख रूप से वर्णन व विश्लेषण किया गया था। जहाँ लिखित संविधान थे वहाँ संविधान में तथा जहाँ लिखित संविधान नहीं थे वहाँ कानूनों के द्वारा, शासन व्यवस्था का क्या रूप रखा गया है, केवल उक्त बात को विस्तृत रूप में दर्शाया। इस परिप्रेक्ष्य के अध्ययनों का उद्देश्य व लक्ष्य रहा है। इनके समक्ष यह उद्देश्य नहीं था कि संविधान द्वारा निरूपित शासन व्यवस्थाएँ व्यवहार में कैसे कार्य करती हैं? डायरी, मुनरो, ऑग व जिक ने अपने अध्ययन केवल औपचारिक संस्थागत व्यवस्थाओं के विवेचन तक ही सीमित रखे हैं। इस प्रकार सभी तुलनात्मक अध्ययन औपचारिक संस्थाओं का केवल औपचारिक वर्णन ही रहा।

परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की यह विशेषताएँ इसकी सीमाओं और कमियों की ओर संकेत करती हैं। इस परिप्रेक्ष्य के अध्ययनों की इन विशेषताओं के सम्पर्क में ही आलोचना की गई है।

परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की आलोचना (Criticisms of Traditional Comparative Politics)

राजनीतिक प्रणियाँ की जटिलताओं ने यह स्पष्ट कर दिया कि केवल राजनीतिक संस्थाओं का तुलनात्मक वर्णन तथा यह भी केवल लोकतान्त्रिक सम्दर्भ में विशेष उपयोगी नहीं होता है। इस प्रकार की तुलनात्मक विवेचना से राजनीतिक संस्थाओं व व्यवस्थाओं की वास्तविक प्रकृति का ज्ञान नहीं होता है। अब यह स्पष्ट होने लगा कि सम्पूर्ण वर्णनात्मक अध्ययन राजनीतिक व्यवहारों की गत्यात्मकताओं को समझने में असमर्थ है। अब इस परिप्रेक्ष्य के अध्ययनों की कमियाँ उभरकर स्पष्ट होने लगीं। इन कमियों के आधार पर इन अध्ययनों की आलोचना हुई है। यह आलोचना सामान्य व विशिष्ट दोनों ही रूपों में की गई है। इनका असंग विवेचन इस प्रकार है—

(क) परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की सामान्य आलोचना (General

criticisms of traditional comparative politics)—सामान्य आलोचना प्रमुखतया अध्ययन के दृष्टिकोण के आधार पर की गई है। आलोचक कहते हैं कि तुलनात्मक राजनीति के परम्परागत अध्ययनों में सही अथवा स तुलनाओं की उपेक्षा ही की गई है। राजनीतिक व्यवहार व अराजनीतिक तत्वों की इगमें अवहेलना हुई तथा राजनीतिक आचरण का विश्लेषण करने या व्याख्या करने का प्रयत्न ही नहीं किया गया है। इन आलोचनाओं का कुछ विस्तार से उल्लेख ही इन्हें समझने में सहायक होगा।

अध्ययन-दृष्टिकोण व आधार पर प्रथम आलोचना यह की जाती है कि इनमें सही अथवा स तुलनाओं का प्रयास ही नहीं किया गया। इसको स्पष्ट करते हुए आल्मंड व पावेल ने लिखा है कि 'परम्परागत तुलनात्मक राजनीति, अलग-अलग राजनीतिक व्यवस्थाओं की विविष्ट विशेषताओं पर प्रकाश डालने तक ही सीमित रही और व्यवस्थित तुलनात्मक विश्लेषण नाम मात्र का हो पाया'।⁴ मैक्रीडिस ने इस सन्दर्भ में लिखा है कि, 'तुलनात्मक राजनीतिक संस्थाओं का अध्ययन अब तक केवल मात्र नाम से ही तुलनात्मक रहा है। अब तक यह केवल विदेशी सरकारों, उनके ढांचे तथा औपचारिक संगठन का ऐतिहासिक, वर्णनात्मक वैज्ञानिक अध्ययन ही रहा है, जबकि तुलनात्मक राजनीति को सिद्धान्तों, ढांचों और वास्तविक व्यवहार में भी अपना सम्बन्ध जोड़ना चाहिए'।⁵ इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति प्रमुखतया अनुलनात्मक ही रही।

तुलनात्मक राजनीति पर दूसरा आरोप यह लगाया जाता है कि इसमें राजनीतिक व्यवहार के अराजनीतिक तत्वों की उपेक्षा की गई। शासन-तन्त्र की रचना, कानूनों व कानूनी व्यवस्थाओं तक ही यह अध्ययन सीमित रह। इनमें शासन संस्थाओं की वास्तविक क्रियाओं, उनमें पारस्परिक अन्त क्रियाओं व उनके व्यवहार की गत्यात्मकताओं का देखने व समझने का प्रयत्न ही नहीं किया गया। आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक व परम्परागत प्रवृत्तियों व प्रभावों का राजनीतिक संस्थाओं व व्यवस्थाओं पर इतना अधिक दबाव होता है कि इनके सन्दर्भ में ही राजनीतिक प्रक्रियाओं का समझकर सामान्य विश्लेषण को अर्थपूर्ण बनाया जा सकता है। इसलिए आलोचक इन अध्ययनों को दृष्टिकोण की दृष्टि से अत्यधिक औपचारिक कहकर पुकारते हैं। आल्मंड व पावेल ने ठीक ही लिखा है कि, 'इनका मुख्य और संस्थाओं, कानूनों, विधियों व राजनीतिक विचारों तथा विचारधाराओं पर ही था और उनके कार्य, अन्त क्रिया, व्यवहार व उपलब्धियों की उपेक्षा की गई।'।⁶

तीसरी आलोचना में कहा गया है कि यह अध्ययन न तो विश्लेषणात्मक थे और न ही व्याख्यात्मक, बरन केवल वर्णनात्मक थे। यद्यपि औपचारिक राजनीतिक संस्थाओं का वर्णन भी राजनीतिक प्रक्रियाओं का समझने के लिए महत्वपूर्ण है और इस प्रकार तुलनात्मक अध्ययन की दिशा में जान वाला है तथापि जो ग्रन्थ लिखे गये हैं, उनमें वैज्ञानिक और व्यवस्थित तुलनात्मक दृष्टिकोण का अभाव है। वे उन राजनीतिक संस्थाओं के मूल में अन्तर्निहित राजनीतिक प्रक्रियाओं, दबाव एवं हिंस्रसमूहों, और व्यवहारों का अपन

⁴ Almond and Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Little Brown, Boston, 1966 p. 2.

⁵ Roy C. Macridis *op cit.* p. 7

⁶ Almond and Powell *op cit.* p. 3

अध्ययनों में सम्मिलित नहीं करते हैं तो फिर इनमें तुलना का तो प्रश्न ही नहीं उठता है। यही नहीं, इन ग्रंथों में किसी एक सामान्य धारा का संकेत नहीं मिलता और इस बात का उल्लेख नहीं मिलता कि फ्रांस, रूस, स्विट्जरलैंड, ब्रिटेन या जर्मनी, इन देशों को ही अध्ययन के लिए क्यों चुना गया है? साथ ही उन तत्त्वों के विवेचन की भी उपेक्षा पाई जाती है जो समानताओं और असमानताओं के मूल कारण होते हैं। जेम्स टी० शॉटवेल द्वारा सम्पादित *Government of Continental Europe* ऑग व जिंक द्वारा लिखित *Modern Foreign Government*, फिट्ज एम० मार्कम की *Foreign Government* डेनियल बिट्स की *Comparative Political Institutions* व हरमन फाइनर की *Theory and Practice of Modern Government* आदि सभी विख्यात पुस्तकों का यही परम्परागत ढांचा देखने को मिलता है। इन ग्रंथों में एक-एक राजनीतिक व्यवस्था को दूसरी से जोड़ने वाली कड़ी और इनकी ही अध्ययन में सम्मिलित करने की कसौटी का कोई संकेत नहीं मिलता है।

उपरोक्त पुरतर्कों अपन विषय पर अधिकारी ग्रन्थ हैं लेकिन इनमें मुख्यतः राजनीतिक रूपवर्णना *Political Morphology* ही की गई है। अर्थात्, उनमें कबल राजनीतिक ढांचे का मोटा वर्णन दिया गया है, आधुनिक तुलनात्मक दृष्टिकोण नहीं अपनाया गया है। इनमें विभिन्न राजनीतिक संस्थाओं का वर्णन किया गया है और उनकी परस्पर तुलना की उपेक्षा कर दी गई है। और जो कुछ भी तुलना की गई है उसमें सघीय व एकारमक व्यवस्था, संसदीय व अध्यक्षीय व्यवस्था अथवा प्रजातन्त्र व अधिनायकवाद आदि के गुण-दोषों और उनके बीच समानताओं-असमानताओं को दर्शाया गया है।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि परम्परागत तुलनात्मक राजनीति में अपनाया गया अध्ययन दृष्टिकोण ही इस परिप्रेक्ष्य के अध्ययनों में अनेक कमियों के लिए उत्तरदायी है। अध्ययन-दृष्टिकोण की विशेष प्रकृति के कारण परम्परागत अध्ययन प्रधानतः अतुलनात्मक, अधिकांशतः औपचारिक व बहुत अधिक वर्णनात्मक हो गए।

(ख) परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की विशिष्ट आलोचना (Specific criticisms of traditional comparative politics)—विशिष्ट आलोचना मुख्यतः अध्ययन-क्षेत्र, अध्ययन-पद्धतियों व अध्ययन के उद्देश्यों के आधार पर की जाती है। आलोचकों की मान्यता है कि परम्परागत तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन-क्षेत्र अत्यधिक संकुचित रहा है। उसके अध्ययनों में गुणिश्चित वैज्ञानिक प्रविधियों का अभाव पाया जाता है और सभी लेखकों के ग्रन्थ अध्ययन-उद्देश्य की दृष्टि से वर्तमान से आगे देखने की दक्षता प्रदान नहीं करते हैं। इन तीनों आधारों पर की गई आलोचना का अलग-अलग वर्णन संक्षेप में इस प्रकार है।

अध्ययन-क्षेत्र की दृष्टि से परम्परागत राजनीति के लेखकों ने अलोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं, गैर-पाश्चात्य राजनीतिक व्यवस्थाओं, राजनीतिक व्यवस्थाओं के अराजनीतिक आधारों और राजनीतिक व्यवहारों को अवहेलना की है। विदेशी राजनीतिक व्यवस्थाओं पर लिखी गई अधिकतर पुस्तकों में लोकतान्त्रिक व विशेषकर पश्चिमी यूरोपीय संस्थाओं का ही वर्णन है। उनमें भी, अध्ययन के किसी 'क्षेत्र' का निर्माण

करने वाली श्रेणियों को विश्लेषणात्मक रूप में परिभाषित करने का कोई प्रयास नहीं मिलता। बहुधा सामान्य विचारधारा के अस्तित्व की बात अनेक देशों के सन्दर्भ में नहीं गई है, लेकिन यह बनाने की चेष्टा नहीं की गई कि 'सामान्य' क्या है और विचारधारा किस रूप में राजनीतिक समस्याओं से सम्बन्धित है? कार्ल फ्रैंड्रिक ने भी अपने दो विचारधारा और समस्याओं के बीच अन्त क्रियाओं से ही सम्बन्धित रखा है। उनकी पुस्तक *Constitutions Government and Democracy* और कुछ अन्य ग्रन्थों को छोड़कर इन पश्चिमी यूरोपीय देशों के तुलनात्मक विश्लेषणों में सामाजिक और आर्थिक समूहों या मण्डलों, राजनीतिक विचारधाराओं, समस्याओं आदि को परस्पर एक व्यवस्था में रखा अथवा परस्पर सम्बन्धित नहीं किया गया है। पर कार्ल फ्रैंड्रिक की रचना में भी राजनीतिक व्यवस्थाओं के गुणों, विशेषताओं या लक्षणों का कोई व्यवस्थित समन्वय अथवा मशैप (synthesis) नहीं पाया जाता है। फ्रैंड्रिक व हरमन फाइनर की पुस्तकों के अलावा उल्लेखनीय अपवादों के रूप में, माइकेल व मोरिस डुब्रेंर द्वारा राजनीतिक दलों के संगठन और संरचना, तथा संरचना और विचारधारा के बीच सम्बन्ध आदि का तुलनात्मक विश्लेषण, और इसी तरह के कुछ अन्य अध्ययन हैं। इनके बावजूद भी परम्परागत तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन खेद से संकुचित व सीमित ही रहा और हममें अलोकनान्त्रिक व्यवस्थाओं और-पारचात्य राजनीतियों, राजनीतिक प्रक्रियाओं के अराजनीतिक आधारों और व्यवहारों को आवश्यक स्थान नहीं दिया गया।

अध्ययन पद्धतियों के परिष्करण की उम्मेद भी आलोचकों के आक्षेप का मुख्य बिन्दु है। परम्परागत राजनीति में तथ्यों का तो ढेर ढर लेखक की पुस्तक में पाया जाता है, परन्तु इन तथ्यों के संकलन, माप व विश्लेषण के पक्षों का विकास नहीं किया गया। मैक्रीडिस के अनुसार राजनीतिक समस्याओं के वर्णनात्मक अध्ययन में दो विशिष्ट दृष्टिकोण काम करते हैं—ऐतिहासिक और वैज्ञानिक। ऐतिहासिक पद्धति कठिन समस्याओं के उद्गम और विकास के अध्ययन पर केन्द्रित रहती है। इस पद्धति में ऐसी किसी विश्लेषणात्मक योजना के विकास का प्रयत्न नहीं किया जाता, जिसके अन्तर्गत किसी विशेष राजनीतिक घटना या विकास की क्रमबद्धता से भिन्न किसी अन्य पूर्वगामी तत्व का सम्बन्ध प्रकट किया गया हो। वैज्ञानिक दृष्टि के दृष्टिकोण में मुख्यतः सरकार के विभिन्न अंगों की शक्तियों और प्रचलित वैज्ञानिक और वैज्ञानिक ढांचे के अन्तर्गत उनके आपसी सम्बन्धों आदि का अध्ययन प्रयत्नित किया जाता है। स्पष्ट है कि इनमें ही यह लेखक उलझे रहे और इनकी कमियों के उभरने पर भी, नई पद्धतियों व विश्लेषण प्रविधियों के प्रयोग का प्रयत्न नहीं किया गया। आनुषंगिक तथ्यों पर जोर नहीं दिया गया और परिमाणन (quantification) का अभाव ही रहा। अन्त-अनुशासनीय विश्लेषण, जो समाजशास्त्र और मानवशास्त्र में प्रचलित था, तुलनात्मक राजनीति की अध्ययन प्रवृत्तियों में प्रवेश नहीं ले पाया और वैज्ञानिक पद्धतियों को या उपयोग में आ रही पद्धतियों को ही, परिष्कृत करने का विशेष प्रयास नहीं किया गया।

परम्परागत तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन उद्देश्य की दृष्टि से व्याख्या करने में ही व्यस्त रहे। इनमें समस्या-समाधान या विस्तृत सामाजिकरण व मिश्र-न निर्माण का

लक्ष्य नहीं रखा गया। आलोचकों की मान्यता है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं व व्यवहारों की जटिलता व्यापक उद्देश्य अनिवार्य बना देती है परन्तु फ्रीड्रिक, फाइनर, माइकेल व डुवर्जर को छोड़ अन्य सभी लेखक तुलनाओं का लक्ष्य व्याख्या तक ही सीमित रखते रहे। इससे तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन गकुचित उद्देश्य की प्राप्ति में ही उत्पन्न रह गए।

उपरोक्त आलोचनाओं से स्पष्ट है कि परम्परागत तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में अनेक कमियाँ थीं। राज्य की प्रकृति, कार्यों व महत्त्व में भ्रान्तिकारी परिवर्तनों ने परम्परागत दृष्टिकोण को गिरथक नहीं तो अपर्याप्त अवश्य बना दिया। अब राज्य न केवल लोकराज्य है वरन् लोकव्यवस्थापक भी बन गए हैं। अब राज्य व व्यक्ति में शत्रुता नहीं परस्परिकता है। सरकार के कार्यों में अत्यधिक वृद्धि हुई है और यह कार्य अधिकाधिक नास्तिक व रचनात्मक बन गए हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं में आए इन परिवर्तनों के कारण परम्परागत दृष्टिकोण की उपयोगिता परिसीमित हो गई और तुलनाओं के नये आयाम व नई पद्धतियाँ खोजी जाने लगीं।

जनतन्त्र के उदय के प्रारम्भिक वर्षों में जनता में विशेष जागृति नहीं थी पर धीरे-धीरे जनता में जागृति आई। जनसाधारण की जागरूकता से जनता की राजनीतिक प्रक्रियाओं में सहभागिता में वृद्धि हुई जिससे राजनीतिक व्यवहारों में जटिलता आ गई और इनको वर्णन मात्र में समझना सम्भव नहीं रहा। यही कारण है कि परम्परागत पद्धति पुरानी पड़कर छूटती गई। बहुलतावादियों ने भी परम्परागत राजनीतिक अध्ययनों की राजनीतिक व्यवहार को समझने में अपर्याप्त माना है। इन्होंने आस्टिन व थोदा द्वारा प्रतिपादित सम्प्रभुता सिद्धान्त का खण्डन किया और राजनीतिक संस्थाओं को समाज की अन्य संस्थाओं की तरह माना तथा राजनीतिक व्यवस्था की सर्वोच्चता को अस्वीकार किया। इनके अनुसार राजनीतिक व्यवस्था सामाजिक व्यवस्था का ही एक भाग है। बहुलतावादियों का मत है कि राजनीतिक व्यवस्था की संस्थाओं को अन्य संस्थाएँ व तत्त्व प्रभावित करते हैं और इस कारण इन सबका सम्मिलित प्रभाव अध्ययन की परिधि में अनिवार्यतः समाविष्ट होना चाहिए। केवल सैद्धान्तिक तर्ज का अध्ययन करने वाले दृष्टिकोण में, इस कारण, राजनीतिक व्यवहार का सतही अध्ययन मात्र ही रहा।

परम्परागत तुलनात्मक राजनीति का महत्त्व या देन (Importance or Contribution of Traditional Comparative Politics)

यद्यपि तुलनात्मक अध्ययन का परम्परागत दृष्टिकोण बदली हुई राजनीतिक परिस्थितियों व प्रक्रियाओं को समझने में एक सीमा के बाद सहायक नहीं रहा, फिर भी तुलनात्मक राजनीति में इसका विशेष योगदान रहा है। राजनीतिक अध्ययन की प्रारम्भिक अवस्था में, संस्थाओं का विवेचन ही उनकी प्रकृति को समझने के लिए काफी था। लोकतान्त्रिक प्रक्रियाएँ भी अत्यधिक सरल थीं और उनका अध्ययन वर्णन मात्र से सम्भव हो जाता था। राजनीतिक व्यवस्थाओं में सामान्य सरलता के कारण समीचीन अवधि तक इसी दृष्टिकोण की राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन के लिए पर्याप्त माना जाता

रहा। वैसे भी परम्परागत तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों का आधुनिक राजनीतिक अध्ययनों के लिए विशेष महत्त्व रहा है। प्रथम तो, इन अध्ययनों ने इतने राजनीतिक तथ्य सङ्कलित किए कि उनसे बाद में उपयोगी विश्लेषण सम्भव हुए। दूसरे, इन्हीं अध्ययनों के कारण राजनीतिक व्यवस्थाओं की जटिलताओं का आभास मिला। इनसे ही यह स्पष्ट हुआ कि राजनीतिक व्यवस्था को केवल मात्र औपचारिक व वैधानिक दृष्टिकोण से नहीं समझा जा सकता है। परम्परागत तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों से जिन प्रवृत्तियों को प्रोत्साहन मिला वही आगे चलकर आधुनिक अध्ययनों का आधार बनीं। संक्षेप में यही कहा जाना चाहिए कि तुलनात्मक राजनीति का परम्परागत दृष्टिकोण, आधुनिक अध्ययनों का प्रेरक व कुछ सीमा तक मार्गदर्शक बना।

तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक परिप्रेक्ष्य (MODERN PERSPECTIVE OF COMPARATIVE POLITICS)

परम्परागत राजनीतिक अध्ययनों की प्रकृति व विशेषताओं के विवेचन से यह निष्कर्ष निकलता है कि राजनीतिक प्रक्रियाओं को इस दृष्टिकोण से लेखकों ने सरल तथा अपने आप में सीमित-सा मान लिया है, जबकि वास्तव में, शासन-तन्त्र व राजनीतिक प्रक्रियाएँ न केवल अत्यन्त जटिल ही होती हैं, बरन सामाजिक, आर्थिक व सांस्कृतिक प्रभावों से और भी पेचीदा बन जाती हैं। इस कारण परम्परागत गतिविधि द्वारा किए गए वर्णन मात्र, राजनीतिक व्यवस्थाओं, प्रक्रियाओं और मस्याओं की वास्तविकताओं को समझने में व सर्वमान्य सिद्धान्तों के प्रतिपादन में सहायक नहीं हुए और नवीन प्रविधियों व उपागमों की खोज होने लगी। यह नवीन अध्ययन-दृष्टिकोण ही तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक परिप्रेक्ष्य कहा जाता है।

एक राजनीतिक व्यवस्था में परस्पर विरोधी व विभिन्न दावों और मागों को सर्वमान्य निर्णयों में परिवर्तित किया जाता है। इन स्वीकृत निर्णयों में, विविध सामाजिक समूहों, हितों, सत्तों, हित-संगठनों और क्षेत्रों के परस्पर विरोधी विचारों में सामंजस्य निहित होता है। एक ओर तो व्यवस्थाशिका, कार्यपालिका, न्यायालय तथा नौकरशाही के रूप में सरकारी अंग होते हैं, तथा दूसरी ओर सामाजिक व आर्थिक व्यवस्थाएँ व समूह होते हैं तथा वे विश्वास व श्रद्धा होते हैं, जो समाज के आधार-स्तम्भ का कार्य करते हैं। इन सरकारी अंगों—सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक, नैतिक समूहों तथा विचारधाराओं के बीच की अन्त क्रियाओं के आधार पर ही राजनीति की गत्यात्मक या संचालक शक्ति का निर्माण होता है। अर्थात् निर्णय करने की स्थिति में पहुँचा जाता है। विभिन्न सामाजिक, आर्थिक और नैतिक समूह अथवा अन्य हित-संगठन सरकार पर अपने दावों के सम्बन्ध में दबाव डालते रहते हैं। हित-समूह और राजनीतिक दल, सरकारी निर्णयों तथा हित-दावों के बीच सम्प्रेषण पट्टियों (conveyor belts) का कार्य करते हैं। राजनीतिक नेतृत्व, बहुधा इन दावों और मागों में समन्वय स्थापित करने और इन्हें निर्णयों के रूप में स्पष्टता प्रदान करने की चेष्टा करता है। ऐसी निर्णयकारी क्षमता में ही राजनीतिक

व्यवस्था की कुशलता व सफलता निहित है। अर्थात् राजनीतिक व्यवस्था विरोधी मांगों से ऐसा समन्वयात्मक निर्णय निनासे जिते व्यापक रूप में मान्यता मिले और अधिकांश लोग उनका पालन करें।

आज के युग में एक राजनीतिक व्यवस्था को शक्तिशाली चुनौतियाँ आर्थिक और तकनीकी आधुनिकीकरण से हैं। अविबसित देशों में आधुनिकीकरण में समाज के पुनर्निर्माण का सत्त्व निहित है। इन देशों में नये प्रतिमानों कुशल नीकरशाही में प्रशिक्षण, जन-स्थापित सक्षमों में आधार पर जातिवारी निर्णय आदि का पर्याप्त महत्व होता है। राजनीतिक स्तर पर आधुनिकीकरण में इन उद्देश्यों में बड़ी सख्या में लोगों के विचारों की अनुरूपता आवश्यक होती है। ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाओं में उपलब्ध साधनों की कमी के कारण विकास के सक्षमों की प्राप्ति के लिए अनुशासित प्रयत्न का भारी महत्व होता है और सबसे अधिक, मानव धर्म पर निर्भर करना पड़ता है जिसकी प्रभावकारी उपयोगिता बलिदान तथा अथक परिश्रम की मांग करती है। ऐसे समाज, विचारधाराओं और मूल्यों में परिवर्तन के दौर से गुजरते हैं। आर्थिक दृष्टि से विकासशील व्यवस्थाओं में सबसे मुख्य और विकट समस्या आर्थिक विकास की दर को निरन्तर बनाए रखना, धर्म की उत्पादिता में वृद्धि के लिए तकनीकी ज्ञान का शोध एवं प्रभावकारी प्रसार करना तथा लोगों के कल्याण और रहन-सहन व जीवन स्तर को निरन्तर उन्नत बनाए रखने के लिए वृद्धिगत उत्पादिता के साधनों की सभी सीमाओं की उपलब्ध कराना है। अब सरकारों के लिए यह आवश्यक है कि वे आय-वितरण के विभिन्न उपायों से सेवाओं के व्यापक प्रसार और सामाजिक न्याय के अधिकाधिक विस्तार से समाज में सतोग बनाए रखें।

यत्नमान में राजनीतिक व्यवस्थाओं और प्रक्रियाओं की जटिलता उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है। मैत्रीडिस का मत है कि उपरोक्त बातों, कर्तव्य निर्देशों और राजनीतिक व्यवहार की जटिलताओं की गहरी प्रकार से परीक्षा करने के लिए परम्परागत अध्ययन-दृष्टिकोण ने वर्णन, तक ही सीमित रहना काफी नहीं है। इसके लिए तुलनात्मक वर्णन और अध्ययन एव-सी राजनीतिक व्यवस्थाओं शासन अंगों और समस्याओं तक सीमित रखकर उपयोगी निष्कर्ष नहीं निकाले जा सकते हैं। इसके लिए नवीन दृष्टिकोण आवश्यक हुआ। इन विश्लेषण, निरीक्षण और परीक्षण की नवीन पद्धतियों की आधुनिक उपागम का नाम दिया गया है। राजनीतिक समस्याओं व राजनीतिक व्यवहार के तुलनात्मक अध्ययन की अधिक 'वैज्ञानिक' स्वरूप प्रदान करने के लिए विद्वानों ने परम्परागत तुलनात्मक राजनीति के लेखकों से भिन्न जो पद्धति या दृष्टिकोण अपनाया है, उसे तुलनात्मक राजनीति में आधुनिक परिप्रेक्ष्य की संज्ञा दी जाती है।

आधुनिक परिप्रेक्ष्य की विशेषताओं व नए नए विवेचन करने से पहले यह जानना आवश्यक है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में जटिलताओं का उद्भव कैसे हुआ? अचानक ही ऐसा क्या हुआ कि राजनीतिक अध्ययन में लम्बी अवधि से प्रचलित पद्धतियाँ पुरानी पड़ गईं और नये अध्ययन उपागमों की आवश्यकता हुई? आगण्ड व पावेल ने अनुसार परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की सर्वसंश्लेषण ने प्रसार में आस्था धूमिल हो गई।

लोकतान्त्रिक विकास की सीधी-सादी अवधारणा और उस पर आधारित तथा उसके द्वारा उत्पन्न तुलनात्मक राजनीति की बौद्धिक रचना विगत महायुद्ध के बाद बमाम्य हो गई। याम्बड व पावेल इसके लिए प्रमुखतया तीन विकासो को उत्तरदायी मानते हैं। यह इस प्रकार हैं—

(1) एशिया, अफ्रीका व मध्यपूर्व में राष्ट्रीय विस्फोट, जिसने नाना प्रकार की संस्कृतियों, सामाजिक संस्थाओं व राजनीतिक विवेकताओं वाले अनेकों राष्ट्रो व राज्यों के रूप में उदय हुआ।

(2) अटलांटिक समुदाय के राष्ट्रो के प्रभुत्व का अंत और अन्तर्राष्ट्रीय शक्ति व प्रभाव का उपनिवेशी व अर्द्ध-उपनिवेशी क्षेत्रों में प्रसार व विस्तार।

(3) साम्यवाद का राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था की संरचना व अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था को बदलने के संधर्ष में एक शक्तिशाली प्रतियोगी के रूप में उभरना।

उपरोक्त परिवर्तनों ने परम्परागत राजनीति की सीधी-सादी आभावादिता के स्थान पर निराशा, संदेह व भ्रम उत्पन्न कर दिया। नवीन परिस्थिति की अनिश्चतताओं, भ्रमकियों, भयावह अवस्थाधित्वों व राजनीतिक रूपों की विविधता के भ्रमजाल ने तुलनात्मक राजनीति के परम्परागत दृष्टिकोण को ढाकाडोल कर दिया। अब यह अध्ययन दृष्टिकोण, बदली हुई राजनीतिक परिस्थितियों की उत्पत्ति हुई प्रक्रियाओं को स्पष्ट करने में सहायक नहीं रहा। अब लोकरूढान्त्रिक व्यवस्थाओं के साथ ही साथ निरंकुश व्यवस्थाएँ प्रमुख चुनौतियाँ बन गईं। बिबसित, अर्द्ध-विकसित व अविकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं की पूँजीवादी, साम्यवादी व समाजवादी विचारधाराओं के बदावों के साथ ही साथ सैनिक तानाशाही के खतरी का सामना करना पड़ा। इससे तुलनात्मक राजनीति के परम्परागत दृष्टिकोण निरर्थक बन गये। क्योंकि, इनसे नवीन राजनीतिक घटायों की गत्यात्मक शक्तियों को समझने में कोई सहायता नहीं मिल पाई और नई पद्धतियों, प्रविधियों व दृष्टिकोणों का प्रयोग अनिवार्य हो गया। अब तुलनात्मक राजनीतिक शोध के नये गन्तव्य व नवीन अभिमुख खोजे जाने लगे। इस नये अध्ययन दृष्टिकोण पर आधारित तुलनात्मक राजनीति को तुलनात्मक राजनीति व आधुनिक परिच्छेद में सम्मिलित माना जाता है।

मैक्रोडिस का विचार है कि तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक दृष्टिकोण, अधिन परीक्षण करने वाला, अधिक खोजबीन करने वाला और अधिक व्यवस्थित है। यह दृष्टिकोण अधिक अथवा गहन निरीक्षण इस बात से है कि इसमें राजनीतिक संस्थाओं, प्रक्रियाओं और व्यवहारों के मूल में जाकर उन्हें समझने का प्रयत्न किया जाता है। यह मुख्यतः सामाजिक संरूपणों, हित समूहों, राजनीतिक दलों, विचारधाराओं से प्रभावित राजनीतिक व्यवहारों व शासन-सन्धीय औपचारिक संरचनाओं के वास्तविक आधारों आदि का विशेष अध्ययन करता है। क्योंकि, इनसे ही राजनीतिक व्यवस्था के स्वरूप का निर्धारण होता है, और जनमत तथा विजिष्ट शासक वर्ग व अधिजन वर्ग का ढाँचा स्पष्ट होता है। यह दृष्टिकोण अधिक व्यवस्थित व वैज्ञानिक इस रूप में है कि यह राजनीतिक व्यवस्था व अन्य व्यवस्थाओं के बीच वास्तविक सम्बन्धों की सुनिश्चित व परिमाणात्मक

मानुषविक तकनीकी से खोज करता है।

एक राजनीतिक व्यवस्था सभी जीवित रह सकती है जब वह कुछ अत्याज्य और अनिवार्य वाय करता रह। इन कार्यों व सम्पादन के लिए कुछ सत्याए अनिवार्य सरचना हैं। ये सरचनाए एक राजनीतिक व्यवस्था से दूसरी राजनीतिक व्यवस्था में भिन्न भिन्न होती है और यह औद्योगीकरण आर्थिक परिवर्तन नव प्रणाली और नई मांगों के विभिन्न कारणों से प्रभावित होकर सशोधित परिवर्द्धित होती रहती है। राजनीति का अध्ययन इस प्रकार एक व्यवस्था का जो कि सावयवी रूप से सामाजिक सरचना परम्पराओं और विचारधाराओं सत्कृति एवं उस पर्यावरण से जिसमें यह मधारित होती है का अध्ययन बन जाती है और ऐसा होने पर उन महत्त्वपूर्ण समानताओं तथा भिन्नताओं का मनोमानि ज्ञान किया जा सकता है जिनका पता राज्य व केमन वैधानिक रूपों व षणन से नहीं चल पाता है। राजनीतिक आर्थिक साम्प्रतिक तथा सामाजिक घटनाओं के बीच सह सम्बन्धों की स्थापना एवं ऐसा व्यापक क्षेत्र प्रदान करती है जिसमें परिवर्तनों की गतिशीलता को अपनी प्रकार समझा जा सकता है और विस्तृत सामाजिक कारण प्राप्त किए जा सकते हैं। ऐसा करना वास्तव में राजनीतिक घटनाओं के अध्ययन में वैधानिक ढंग को लागू करना है। वैज्ञानिक ढंग में राजनीतिक प्रणियाओं के बारे में परिकल्पनाओं और सिद्धांतों का एक बौद्धिक व्यवस्था (intellectual order) के रूप में विस्तारण किया जाता है और उपलब्ध प्रमाणों के प्रकाश में उनकी आलोचनात्मक परीक्षा की जाती है। यह अध्ययन शैली परम्परागत तुलनात्मक राजनीति को आधुनिक तुलनात्मक राजनीति के परिप्रक्ष्य में ले आती है।

आमंड व दाबल के अनुसार तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक परिप्रक्ष्य मोटे रूप से नई वैज्ञानिकता को समझने नवीन बौद्धिक प्रवर्तन खाने और एक नई बौद्धिक व्यवस्था की स्थापना की प्रवृत्तियों से युक्त है। प्रवर्तन के इन प्रयत्नों की रक्षण में व्याख्या करके ही आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की विशेषताओं व नये आयामों को समझा जा सकता है। संक्षेप में यह इस प्रकार है—

आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की प्रमुख प्रवृत्तियाँ (The Major Tendencies in Modern Comparative Politics)

आमंड व दाबल का विचार है कि तुलनात्मक राजनीति में बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप प्रवर्तन के प्रयत्नों को मोटे तौर पर चार श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है। यह प्रवृत्तियाँ ही आधुनिक तुलनात्मक राजनीति को परम्परागत तुलनात्मक राजनीति से अलग करती हैं क्योंकि इनका परम्परागत दृष्टिकोण में अभाव था। यह प्रवृत्तियाँ हैं—

(क) अधिक व्यापक विषय क्षेत्र की खोज (The search for more comprehensive scope) —आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में अधिक व्यापक विषय-क्षेत्र की तलाश तुलनात्मक राजनीति की सशेषता के दायरे से निकानकर "दायकता के तदर्थ में जाना है। बदलती हुई राजनीतिक परिस्थितियों में सौवर्तात्मिक व्यवस्थाओं के अध्ययन

तक तुलनात्मक राजनीति को सीमित रखना चारों तरफ हो रही नातिकारी राजनीतिक उपलो-गुयलो से आग्रह बन्द करना है। अब सोवियत-जों की नहीं, उनकी चुनौतिया देने वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं की गत्यात्मकताओं को समझना आवश्यक हो गया। इस कारण आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में अध्ययन क्षेत्र व्यापकतम बनाने की प्रवृत्ति दिखाई देती है। सोवियत-जों व्यवस्थाओं के साथ ही साथ, निरस्त व्यवस्थाओं को तथा विकासशील राजनीतियों को, वर्तमान व अतीत के मदर्भ में देखकर राजनीतिक व्यवहार की गतिशीलता को समझने का प्रयास होने लगा है। अब तुलनात्मक राजनीति अमरीकी या यूरोप मदर्भों न रहकर नवोदित राज्यों को विशेष रूप से अध्ययन में सम्मिलित करके विश्व मदर्भों बन गई है। तुलनात्मक राजनीति के शोधकर्ताओं व लेखकों ने सम्पूर्णता के मदर्भ में राजनीतिक व्यवहारों को समझने का प्रयास किया। आमंड व पोर्टेन की *Comparative Politics: A Developmental Approach* आमंड व कोनमैन की *The Politics of Developing Areas* फैंडरिच की *Constitutional Government and Democracy* तथा मैन्डिग, एक्नटीन, ग्रेटर हेनगवर, ईस्टन और डाहन द्वारा इन दिशा में किए गए प्रयत्न तुलनात्मक राजनीति के व्यापक क्षेत्र की तपश्ल का मंकेत है।

(ख) यथार्थवाद की खोज (The search for realism)--तुलनात्मक राजनीति में यथार्थवाद की खोज की प्रवृत्ति, परिवर्तित राजनीतिक परिस्थितियों का सीधा परिणाम है। यह औपचारिकता से दूर हटना है। यह कानून, विचारधारा, सरकारी संस्थाओं व मूल्यांकित संरचनाओं के अध्ययन से आगे बढ़कर, उन सब संरचनाओं व प्रक्रियाओं का परीक्षण करना है, जो राजनीति और नीति निर्धारण में अपना प्रभाव डालती हैं। अब औपचारिक राजनीतिक मंथनों के अध्ययन के साथ राजनीतिक प्रक्रियाओं, राजनीतिक दलों, हित समूहों निर्वाचन प्रणालियों राजनीतिक गचार, राजनीतिक समावेशरण व अन्य अ राजनीतिक प्रभावों का अध्ययन व विश्लेषण भी किया जाने लगा है। अब राजनीतिक व्यवस्थाओं की सर्वांगीणता के मदर्भ में देखा जाने लगा है जिससे राजनीति की गत्यात्मक शक्तियों को, सामाजिक वर्गों में, मस्टुनि में, आर्थिक व सामाजिक परिवर्तनों में, राजनीतिक अभिजनो या अन्तर्राष्ट्रीय वातावरण में, या जहाँ कहीं भी वह विद्यमान हो पहचाना जा सके।

तुलनात्मक राजनीति में यह यथार्थवादी—आनुभविक प्रवृत्ति वास्तव में 'व्यवहारवादी' दृष्टिकोण रही जाती है। इसका बहुत सीधा सा अर्थ है कि इसमें राजनीतिक भूमिका के पदाधिकारियों या अशक्तियों के वास्तविक राजनीतिक व्यवहार का अध्ययन किया जाता है और उनसे कानूनी या विचारधारा-प्रतिमान को वहीं तक देखा जाता है जहाँ तक वे उनके राजनीतिक व्यवहार को प्रभावित करते हैं। इससे स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति के आधुनिक परिप्रेक्ष्य में यथार्थता का विशेष महत्त्व है तथा औपचारिक कानूनी संरचना का उपयोग सीमित ही होता है।

(ग) परिशुद्धता की खोज (The search for precision)—यह प्रवृत्ति वैज्ञानिक व तकनीकी ढंग के सामान्य वितरण या प्रसार के कारण राजनीतिक अध्ययनों में आने लगी

है। वैसे यह प्रवृत्ति सभी सामाजिक शास्त्रों में आ गई है परन्तु तुलनात्मक राजनीति में कुछ कारणों से इसका प्रचलन कुछ देरों से हुआ है। सुनिश्चित निष्कर्षों की आवश्यकता में अध्ययन की परिशुद्धता अनिवार्य बना दी है। इसलिये अब तुलनात्मक अध्ययनों में परिशुद्ध वैज्ञानिक विधियों का प्रयोग जोर पकड़ता जा रहा है। अब निदर्शित सर्वेक्षण (sample survey) द्वारा राजनीतिक व्यवस्थाओं के लक्षणों, राजनीतिक संस्कृतियों समाजीकरण व राजनीतिक प्रक्रियाओं की परिमाणात्मक तथ्यों का सफल वर्गीकरण करके समझने का प्रयास किया जाता है। मत-यवहार की माप योग्य तथ्यों से समझा जाने लगा है। बुल मिसाकर यह कहा जा सकता है कि तुलनात्मक राजनीति में परिशुद्धता की प्रवृत्ति ही इस आधुनिक बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर रही है।

(घ) बौद्धिक अनुक्रम की खोज (The search for intellectual order)—अधिक व्यापक विषय शब्द यथार्थवाद और परिशुद्धता की प्रवृत्तियों के कारण राजनीति के सैद्धांतिक विचारप्रध्वन अवधारणात्मक शब्दावली राजनीतिक शोध की नवीन अन्तर-दृष्टियों की आत्मसात करने या विधिवद्ध (codify) करने में असफल रही है। राज्य, सविधान प्रतिनिधित्व, नागरिकों के अधिकार व कर्तव्य की अवधारणाओं में राजनीतिक दली दबाव समूहों व जन सम्प्रेषण के साधनों की गतिविधियों व प्रभावों को विधिवद्ध करने में सहायता नहीं मिलती है और इसलिए नई अवधारणाओं व विचारधाराओं की आवश्यकता हुई। आज तुलनात्मक राजनीति में नई अवधारणाओं की सलाह ही इसलिए हो रही है कि इससे राजनीति का नया बौद्धिक अनुक्रम स्थापित किया जा सके।

इन प्रवृत्तियों के कारण राजनीति के एकीकृत सिद्धान्त प्रतिपादन की दिशा का सदैव मिलता है और शायद तुलनात्मक राजनीति व राजनीतिक सिद्धांत में पुनः सम्बन्ध स्थापित हो जाए। यह तो दूर भविष्य की बात है। पर आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के विश्व समुदाय को स्वयं में एक राजनीतिक व्यवस्था मानकर, उस पर राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन व तुलना के लिए प्रयुक्त सैद्धांतिक सबूतों का प्रयोग कर, उनकी राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्थाओं से तुलना करने की एक और प्रवृत्ति प्रचलित होने लगी है। इसके अलावा भी ज्यों-ज्यों अन्तराष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था का राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्थाओं की आंतरिक प्रक्रियाओं और गतिविधियों पर प्रभाव स्वीकार किया जाने लगा है, त्यों-त्यों तुलनात्मक राजनीति व अन्तराष्ट्रीय राजनीति का अन्तर्भाव कम करने की प्रवृत्ति बढ़ती दिखाई देती है। इसी तरह राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्थाओं की विशेषताओं का, अन्तराष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था की कार्यविधि पर पड़ने वाले प्रभावों का भी व्यवस्थित तुलनात्मक अध्ययन आधुनिक दृष्टिकोण में एक विशेष आकर्षण बन गया है। अन्त में, राजनीति विज्ञान के सरलतात्मक उप अनुशासन-नीतिशाही का अध्ययन, व्यवस्थापिकाएँ, राजनीतिक दल, हित समूह जनमत इत्यादि भी व्यापक रूप से तुलनात्मक बनते जा रहे हैं जो आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में नई प्रवृत्तियों के सूचक हो रहे जाने चाहिए।

इस प्रकार पुष्टीतर बात है, जिसे तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक परिप्रेक्ष्य कहा जाता है, तुलनात्मक राजनीति के क्षेत्र में पहले मन्दिर और फिर अपेक्षाकृत तीव्र गति

से कुछ नई प्रवृत्तियों का संवावेश हुआ है। इनमें कुछ का वर्णन ऊपर किया गया है तथा हेरी एक्सटीन ने कुछ प्रवृत्तियों को प्रमुख रूप से आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में परिलक्षित माना है। यह संक्षेप में इस प्रकार है।

तुलनात्मक राजनीति के क्षेत्र की अनुभववादी अभिसीमा बहुत बढ गई है, विशेषतः इसलिए कि अ पाश्चात्य व्यवस्थाओं का अब गहन अध्ययन किया जाने लगा है, और कुछ इसलिए भी कि राजनीति के उन पहलुओं में अधिक खोज की जाने लगी है जिनका पहले बहुत ही कम अध्ययन हुआ था। इनमें बहुत से पहलू तो लगभग अछूते से थे। एशिया, अफ्रीका व लैटिन अमरीका (Latin America) के देशों में राजनीतिक अध्ययन के विशाल क्षेत्र अब उपेक्षा की सामग्री नहीं रहे हैं। अब तुलनात्मक अध्ययन एक बृहत्तर सदर्भ में होने लगे हैं।

इसी तरह युद्ध-पूर्व अवस्था में राजनीति के क्षेत्र में परिशुद्धता व व्यवस्था की जो कमी थी उसे दूर करने के विशेष प्रयत्न किए जाने लगे और अध्ययन को अधिकाधिक वैज्ञानिक बनाने का प्रयास किया जाने लगा है। इसके अलावा सामाजिक समूहों के राजनीतिक कार्यों के अध्ययन पर तथा उन सामाजिक संस्थाओं के अध्ययन पर जो राजनीतिक मूल्यों को ढालने में विशेष भूमिका अदा करती हैं अधिक बल दिया जाने लगा है। राजनीतिक व्यवस्थाओं की विशेषण-आत्मक रूप से जल्य-क्रिया सी की जाने लगी है तथा अन्य सामाजिक विज्ञानों से अधिकांशतः आयातित अवधारणात्मक योजनाओं के सदर्भ में राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में विविध प्रश्न उठाकर उनके समाधान खोजने की चेष्टा की गई है। निष्कर्षतः, यह कहा जा सकता है कि बदली हुई राजनीतिक परिस्थितियों से उत्पन्न चुनौतियों के परिणामस्वरूप आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में अनेकों नई प्रवृत्तियों का अनिवार्यतः प्रचलन होता गया है। तुलनात्मक राजनीति के आधुनिक परिप्रेक्ष्य में आई इन प्रवृत्तियों के कारण यह परम्परागत दृष्टिकोण से भिन्न बन गया और इसमें अनेक विशेषताएँ परिलक्षित होने लगीं। संक्षेप में यह इस प्रकार है।

आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की विशेषताएँ (Characteristics of Modern Comparative Politics)

आधुनिक तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में कई सामान्य विशेषताएँ परिलक्षित होती हैं। इनका यत्न तब विवेचन पहले के अध्यायों में हुआ है। यहाँ संयुक्त रूप में, व्यवस्थित ढंग से इन विशेषताओं का उल्लेख किया जा रहा है।

(क) अध्ययन दृष्टिकोण में अधिकांशतः तुलनात्मक (Largely comparative in approach)—परम्परागत तुलनात्मक राजनीति केवल नाम से ही तुलनात्मक कही जाती है, परन्तु आधुनिक तुलनात्मक राजनीति अधिकांशतः तुलनात्मक है। परिवर्तित राजनीतिक परिस्थितियों का अध्ययन तुलनात्मक ढंग से ही उपयोगी हो सकता है। क्योंकि, हर राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति विचित्र व अनुपम होती है। इन अनुपम राजनीतिक व्यवस्थाओं के तुलनात्मक विश्लेषण से ही राजनीतिक व्यवहार के बारे में

मोटे सामान्यीकरण की अवस्था में पहुँचा जा सकता है। राजनीतिक व्यवस्था में हर जगह अनोखापन होता है। परन्तु कुछ समानताएं भी परिलक्षित होती हैं, वही किसी व्यवस्था में कुछ प्रभाव महत्वपूर्ण होते हैं तो वही कुछ अन्य प्रभाव राजनीतिक व्यवस्था को विशेष रंग में रंगते हैं। इन व्यवस्थाओं की गहराइनों में झांकने के लिए आवश्यक है कि इन सबका तुलनात्मक अध्ययन हो। यही कारण है कि आधुनिक तुलनात्मक राजनीति प्रचलित तुलनात्मक है।

(ख) विषय-क्षेत्र में व्यापकतम (Extensive in scope)—आधुनिक तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन क्षेत्र व्यापक है। इसमें औपचारिक-वैधानिक गानन जनों व संस्थाओं के अलावा राजनीतिक प्रक्रियाओं, राजनीतिक व्यवहारों व राजनीति को प्रभावित करने वाले अ-राजनीतिक तत्वों का अध्ययन भी किया जाता है। यह वर्तमान राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन तक ही सीमित नहीं है। वर्तमान राजनीतिक संस्थाओं की ऐतिहासिक सड़भ में समझने का प्रयास भी आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में किया जाता है। इतना ही नहीं, राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्थाओं को एक अन्तर्राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था से सम्बद्ध मानकर इनका एक दूसरे पर प्रभाव व इनकी पारस्परिकता भी तुलनात्मक अध्ययनों में देखी जाने लगी है। अब तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन केवल लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं तक ही सीमित नहीं रहे हैं। राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति, कि वह लोकतान्त्रिक है या अधिनायकवादी, समाजवादी है या पूँजीवादी, तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में अध्ययन का आधार नहीं रही है। अब सभी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं को, चाहे उनकी प्रकृति कैसी ही हो, अध्ययनों में सम्मिलित किया जाता है। इन प्रकार तुलनात्मक राजनीति का अध्ययन क्षेत्र सम्पूर्ण विश्व की राजनीतिक व्यवस्थाओं को सभी अवस्थाओं तक विस्तृत है।

(ग) विश्लेषणात्मक व व्याख्यात्मक (Analytical and explanatory)—मैक्रीडिस की मान्यता है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं के विवरण मात्र से न तो राजनीतिक संस्थाओं की सही प्रकृति समझना सम्भव है और न ही इन प्रकार के अध्ययन से राजनीतिक संस्थाओं का समाधान हो सकता है। इसलिए राजनीति का अध्ययन विवरणात्मक के स्थान पर समस्या समाधानात्मक, व्याख्यात्मक अथवा विश्लेषणात्मक ढंग से किया जाना चाहिए। तुलनात्मक राजनीति के आधुनिक परिप्रेक्ष्य में परिकल्पनाएं की जाती हैं, परीक्षण व तथ्यों का संकलन कर उनका, व्यापक सामान्यीकरण करने के लक्ष्य से, तुलनात्मक ढंग से विश्लेषण किया जाता है। विश्लेषणात्मक मार्ग किसी भी राजनीतिक व्यवस्था की समझने में सहायता करता है, और उन महत्वपूर्ण संरचनाओं का परिचय देता है जिनके माध्यम से एक राजनीतिक व्यवस्था कार्य करती है और अन्य व्यवस्था के समान अथवा असमान बनती है। विश्लेषणात्मक पद्धति से परिकल्पनाओं की जाच की जाती है और जाच के आधार पर उन परिकल्पनाओं का धारण, संशोधन या खण्डन किया जा सकता है। आधुनिक तुलनात्मक राजनीति स्थल-कार्य तथा अनुभववादी पर्यवेक्षण पर अधिक बल देती है। सभी प्रकार के वैज्ञानिक अन्वेषणों में विश्लेषण का यह ढंग अनिवार्य है। क्योंकि, इससे उन दशाओं अथवा प्रतिबन्धक तत्वों का समुचित ज्ञान-अर्जन

सम्भव है जिनकी उपस्थिति या अनुपस्थिति परिकल्पनाओं की वैधता या खण्डन के लिए उत्तरदायी है। विश्वतन्त्रात्मकता आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की केवल प्रमुख विशेषता ही नहीं है बल्कि इसे अधिक व्यवस्थित बनाने वाली और राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविकताओं का ज्ञान कराने वाली पद्धति बनाने की दृष्टि से भी महत्वपूर्ण है।

(घ) व्यवस्था अभिमुखी अध्ययन (System oriented study)— इस परिप्रेक्ष्य में, वैधानिक तन्त्र व अध्ययन का विशेष महत्त्व नहीं दिया जाता है। इसमें राजनीतिक व्यवस्था के दृढ़ सिद्धे अध्ययन केंद्रित रहना है। व्यवस्था को ही आधार मानकर राजनीतिक प्रक्रियाओं और संस्थाओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। इस प्रकार का अध्ययन ही समस्याओं की तह तक पहुंचने में सहायक होता है। आधुनिक विद्वानों ने हर राजनीतिक व्यवस्था में तीन विशेषताएँ स्वीकार की हैं। हर राजनीतिक व्यवस्था में बाध्यकारी शक्ति या सामर्थ्य होती है। इसी तरह उसमें शक्ति का एकाधिकार व शक्ति के प्रयोग की साधनयुक्तता भी होती है। इन तीनों में से किसी एक अथवा तीनों का सदर्थ एक राजनीतिक व्यवस्था को अन्य राजनीतिक व्यवस्था अथवा राजनीतिक व्यवस्थाओं से भिन्न बनाता है और इन्हीं के आधार पर किसी राजनीतिक व्यवस्था की वैधता या अवैधता अथवा अपरिनिष्ठता का ज्ञान होता है। राजनीतिक शक्ति का धारक कोई भी, किसी भी साधन के प्रयोग से बन सकता है परन्तु राजनीतिक व्यवस्था में उसकी शक्ति की वैधता या औचित्य का होना या न होना राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति का निर्धारण करता है। इन प्रकार शासन-तन्त्र की यथार्थता का ज्ञान सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था के सदर्थ में ही किया जा सकता है। राजनीतिक व्यवस्था में हर संस्था या प्रक्रिया की वास्तविकता को तभी समझा जा सकता है जब राजनीति का अध्ययन सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था के दृष्टिकोण से किया जाए। राजनीतिक व्यवस्था की वास्तविक गत्यात्मक शक्तियों का समझने की आवश्यकता व अनिवार्यता के कारण ही आधुनिक तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन अधिकाधिक व्यवस्था सदर्थी या व्यवस्था अभिमुखी बनता जा रहा है।

(च) सामाजिक सदर्थ अभिमुखी (Social context oriented study)— तुलनात्मक राजनीति के आधुनिक लेखक राजनीतिक प्रक्रियाओं का सामाजिक शक्तियों की अन्तर्क्रिया से गहरा सम्बन्ध स्वीकार करने लगे हैं। इससे राजनीतिक प्रक्रियाओं का अध्ययन सामाजिक अन्तर्क्रिया के सदर्थ में ही किया जाने लगा है। अब तुलनात्मक राजनीति के लेखक उन सब सामाजिक संस्थाओं शक्तियों और परम्परागत बन्धनों का जो राजनीतिक व्यवस्था पर दबाव या प्रभाव डालते हैं, अध्ययन राजनीतिक दृष्टिकोण से करने लगे हैं। व्यक्ति अनेक समुदायों का सदस्य होता है और इसलिए कई बार ऐसी स्थिति पैदा हो जाती है कि व्यक्ति राज्य की आज्ञा का पालन करे या सामाजिक संस्थाओं के निर्देश माने क्योंकि कई बार, राज्य की आज्ञाओं और सामाजिक संस्थाओं के निर्देशों में विरोध हो सकता है। तब व्यक्ति, कभी कभी राज्य के आदेशों का ध्यान नहीं रखकर सामाजिक संस्थाओं के निर्देशों के अनुरूप व्यवहार करता है। ऐसी स्थिति में राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति सामाजिक सदर्थ में ही सही रूप में समझी जा सकती है। यही कारण है कि

कानूनी आधार पर सही दिखाई देने वाला व्यवहार, वास्तव में, व्यवस्था विशेष की आन्तरिक गत्यात्मकताओं से अनभिज्ञ ही रहता है। इसलिए तुलनात्मक राजनीति के आधुनिक दृष्टिकोण में, राजनीतिक प्रक्रियाओं, संस्थाओं और व्यवहारों की सामाजिक पर्यावरण के सदर्थ में ही समझने की प्रवृत्ति प्रमुख बन गई है।

(छ) व्यवहारवादी अध्ययन-उपागम (Behavioural approach of study)—आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की सबसे प्रमुख विशेषता 'व्यवहारवादी अध्ययन दृष्टिकोण' का अपनाना है। व्यवहारवाद राजनीतिक तथ्यों की व्याख्या एवं विश्लेषण का विशेष ढंग है। यह राजनीति के सदर्थ में मुख्यतः अपना ध्यान राजनीतिक व्यवहार पर केन्द्रित करता है। राजनीतिक व्यवहार' के अध्ययन से यह राजनीति, उसकी संरचनाओं, प्रक्रियाओं आदि के बारे में वैज्ञानिक व्याख्याएँ प्रस्तुत करने का प्रयास करता है। इसमें दूसरी अनुशासनात्मक अवधारणाओं सिद्धान्तों व उपागमों की ग्रहण कर अन्तर-अनुशासनात्मक ऋोध व विश्लेषण पर जोर दिया जाता है। यह अनुभवात्मक एवं प्रियात्मक है, तथा इसमें व्यक्तिनिष्ठ मूल्यों, मानकीय विवरणों, कल्पनाओं आदि का कोई स्थान नहीं है। इस दृष्टि से यह आधुनिक तुलनात्मक राजनीति को परम्परागत राजनीति से सर्वथा अलग कर देता है। यह राजनीतिक अध्ययन की कानूनी व औपचारिक सीमाओं से मुक्त करता है। यह तुलनात्मक राजनीति को अधिक वैज्ञानिक बनाता है।

हीनरूल (Heinz Eulau) के अनुसार 'राजनीतिक व्यवहार' का तात्पर्य केवल प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से पर्यवेक्षणीय राजनीतिक क्रियाओं से नहीं है अपितु व्यवहार के उन बोधोत्पन्न, अभिप्रेरणारमक तथा अभिव्यक्तात्मक घटकों से भी है जो कि मनुष्य के राजनीतिक अभिज्ञानों, मानों और आकांक्षाओं तथा उसके राजनीतिक विश्वासों, मूल्यों एवं लक्ष्यों की व्यवस्था का निर्माण करते हैं। उसमें संस्कृति और सामाजिक व्यवस्था के विभिन्न स्तर भी सम्मिलित रहते हैं। इन सबका अभिमुखीकरण अनेक कारणों व तथ्यों से होता है, इसलिए स्वभावतः राजनीतिक व्यवहार का अध्ययन अन्तः-अनुशासनात्मक ही होना आवश्यक है।⁷

विकर्षद्विक ने व्यवहारवाद की चार विशेषताएँ बताई हैं—(i) यह शोध में राजनीतिक संस्थाओं की मौलिक इकाई के रूप में अस्वीकार करता है और राजनीतिक परिस्थितियों में स्थित व्यक्तियों के 'व्यवहार' की विश्लेषण की मौलिक इकाई के रूप में स्वीकार करता है। (ii) सामाजिक विज्ञानों को 'व्यवहारवादी विज्ञानों' के रूप में देखता है और राजनीति-विज्ञान की अन्य सामाजिक विज्ञानों के साथ एकता पर बल देता है। (iii) यह तथ्यों के पर्यवेक्षण, वर्गीकरण व माप के लिए अधिक परिशुद्ध प्रविधियों के विकास और उपयोग पर बल देता है और जहाँ तक सम्भव हो, सांख्यिकीय या परिमाणात्मक सूत्रीकरणों के उपयोग का आग्रह करता है, तथा (iv) राजनीति-विज्ञान

⁷ Heinz Eulau, *The Behavioural Persuasion in Politics*, New York Random House, 1963, p. 125

छा सा गया है कि इसमें प्रचलित नवीन प्रवृत्तियों की आलोचना की जाने लगी है।

आधुनिक तुलनात्मक राजनीति की आलोचना (Criticisms of Modern Comparative Politics)

आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में विषय-क्षेत्र का विस्तार व परिष्कृत परिधिओं की खोज तथा नये नये अध्ययन दृष्टिकोणों का उपयोग और नई-नई अवधारणाओं का निर्माण अनुशासन की राजनीति-विज्ञान के अनुरूप बना देता है। जी०के० राबर्ट्स इसी कारण यहाँ तक चेतावनी देते हैं कि 'तुलनात्मक राजनीति सब कुछ है या यह कुछ भी नहीं है।'¹ इसका विषय-क्षेत्र का एक सीमा के आगे विस्तार इसे राजनीति विज्ञान बना देता है और बहुत संकुचित क्षेत्र से इसमें कोई भी उपयोगी निष्कर्ष नहीं निकाले जा सकते हैं। इसमें आनुभूतिक तथ्यों के संकलन व परिमाणित आकड़ों को इतना महत्त्व दिया जाने लगा है कि अन्य सभी तथ्यों की अवहलना होने लगी है। इसमें नई-नई अवधारणाओं की इतनी बहुलता है कि उनके अर्थ पर सहमति ही नहीं हो पाती है। राजनीतिक व्यवहार की धारोंकी से जाच उसमें इतनी विचित्रता व अगुपमता परिलक्षित करती है कि उसकी तुलना ही असम्भव प्रतीत होने लगती है। यही कारण है कि अनेक राजनीतिक विचारक परम्परागत दृष्टिकोण को ही अपनाते की बात कहने लगे। यह आधुनिक से फिर परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की बात इसकी कमियों का संकेत करती है। संक्षेप में यह कमियाँ निम्नलिखित हैं—

(क) विषय क्षेत्र में अत्यधिक बु साध्य (Unwieldy in scope)—राजनीतिक व्यवहार व प्रक्रियाएँ इतने अधिक प्रभावों व दबावों से ढलती व बदलती हैं कि उन सबको अध्ययन में सम्मिलित करना ज्ञान की वर्तमान सीमाओं में सम्भव नहीं है। परन्तु, इन प्रभावों व दबावों की अध्ययन से अलग रखना वास्तविकताओं की तह में जाने का प्रयास नहीं करना है। इस तरह, तुलनात्मक राजनीति एक ऐसी पुविधा के दौर से गुजरती दिखाई देती है जिसमें एक तरफ, विषय-क्षेत्र को सीमित रखना आवश्यक लगता है जबकि दूसरी तरफ नये-नये धारामों व अध्ययन-दृष्टिकोणों को अपनाना, राजनीतिक व्यवहार की उसी गुटियों को सुलझाने के लिए, अनिवार्य हो जाता है। इससे आधुनिक तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र तो इतना व्यापक व बु साध्य बन गया है कि आलोचक इसकी व्यवस्थित ढंग से समझना सम्भव नहीं मानते हैं। उनका कहना है कि, सरकारी संस्थाओं की गतिविधियों व सरकारी प्रक्रियाओं से आगे बढ़ना व सभी व्यवहारों को, जो शासन-क्रियाओं को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करते हैं, अध्ययन में सम्मिलित करना, जटिल अन्त क्रियाओं के ऐसे समुद्र में भोते लगाना है जिसका कोई ओर-छोर नहीं।

विषय क्षेत्र की अत्यधिक व्यापकता के प्रति तुलनात्मक राजनीति के लेखक अचानक हो सजग नहीं हुए हैं। 1970 तक इस तरफ विशेष ध्यान नहीं गया पर अब ऐन्डर, ब्लोम्बेल, एस० ई० फाइनर आम्बट व कोसगमैन तथा राबर्ट्स इत्यादि लेखक इसने

विषय-क्षेत्र को एक बार फिर शासन-तन्त्र व राजनीतिक व्यवस्था की परिधि में ही रखने की बात करने लगे हैं।

(स) नई अवधारणाओं की अस्पष्टता (Vagueness of new concepts)—आलोचकों का कहना है कि आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में पुरानी अवधारणाओं ने स्थान पर जिन नई अवधारणाओं को अपनाया गया है उन पर सहमति नहीं है। हर अवधारणा का अलग-अलग अर्थ लगाया जाता है। जैसे राजनीतिक व्यवस्था, राजनीतिक संस्था, समाजीकरण, राजनीतिक विकास इत्यादि पर इतना अर्थ-विभेद है कि हर लेखक ने इनका अपनी आवश्यकता के अनुसार प्रयोग किया है। अन्य समाजशास्त्री से आयातित अवधारणाओं पर तो यह अस्पष्टता और बढ़ जाती है। एक ही अवधारणा का राजनीति-विज्ञान, समाजशास्त्र मानवशास्त्र ■ मनोविज्ञान में एक ही अर्थ नहीं किया जाता है। आलोचक इसलिए ही नई अवधारणाओं की उपयोगिता पर शका करते हैं। उनके अनुसार, अस्पष्ट अवधारणाओं के प्रयोग से तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक परिप्रेक्ष्य अभी भी सन्नति की अवस्था में बना हुआ है।

इस आलोचना में काफी सत्याश है। अगर तुलनात्मक राजनीति को स्वतन्त्र अनुशासन की अवस्था में लाना है तो उसके लिए सर्वमान्य व समान अर्थी अवधारणाओं की रचना करनी होगी। अवधारणाओं पर सहमति से ही तुलनात्मक राजनीति का विषय-क्षेत्र सीमांकित हो सकेगा। आज तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में सब प्रकार की अवधारणाओं का प्रचलन है। इन्हें सुनिश्चितता प्रदान करना आवश्यक है।

(ग) अत्यधिक व्यवहारवादी (Excessively behavioural)—आधुनिक तुलनात्मक राजनीति का व्यवहारवादी दृष्टिकोण एक प्रमुख विशेषता है। व्यवहारवादी दृष्टिकोण की अपनी विशेषताएँ हैं और इससे तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन बहुत कुछ समृद्ध बने हैं। परन्तु आलोचक इस बात को लेकर आशंका करते हैं कि व्यवहारवाद, तुलनात्मक राजनीति पर इतना छा गया है कि इस दृष्टिकोण से लाभ की अपेक्षा हानि हो रही है। यह कहना कि राजनीतिक व्यवहार ही सब कुछ है व सभी संस्थागत गतिविधियाँ विभिन्न मनुष्यों द्वारा अदा की गई विविध राजनीतिक भूमिकाओं का समुच्चय है, तर्कसंगत नहीं लगता। इसके अलावा भी, केवल माप योग्य तथ्यों के आधार पर ही विश्लेषण पर जोर, उन सभी मूल्यात्मक या परिमाणन से परे तथ्यों को, जो अत्यधिक महत्त्वपूर्ण हो सकते हैं, अध्ययन व तुलना से अलग रखना है। इस प्रवृत्ति को आलोचक घातक मानते हैं और व्यवहारवाद में निहित कमियों का अपने पास को पुष्ट करने में प्रयोग करते हैं।

आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में व्याप्त असंतोष, उक्ततादृष्ट व सन्नति अवस्था से स्पष्ट है कि व्यवहारवाद एक सीमा के बाद हानिकारक लगता है। मानव-व्यवहार का सुनिश्चित परिमाणन अपने आप में कठिन ही नहीं एक सीमा के बाद निरर्थक भी है। व्यवहारवाद में पद्धतियों पर अत्यधिक जोर दिया जाता है जो अधिकतर वैज्ञानिकता की तलाश का प्रयास कहा जाता है। परन्तु तुलनात्मक राजनीति को अति विकसित यान्त्रिकी प्रविधियों का सतर्कता से ही प्रयोग करना होगा अन्यथा इन प्रविधियों में ही खो जाने की आशंका रहती और सिद्धान्त प्रतिपादन के लक्ष्य से विमुख होना पड़ेगा।

(घ) विकासशील राजनीति पर अनावश्यक बल (Excessive emphasis upon developing politics)—विगत महायुद्ध के बाद तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में ऋणिकारी परिवर्तन आए हैं। इन परिवर्तनों का प्रमुख आधार नवोदित राजनीतिक व्यवस्थाओं की विविधता कही गई है। एशिया और अफ्रीका में राजनीतिक सरचनाओं की विविधता, राजनीतिक व्यवस्थाओं की अस्थिरता और राजनीतिक व्यवहारों में तेजी से हेर-फेर से उत्पन्न चुनौतियों के कारण तुलनात्मक राजनीति का मुताबिक इनकी तरफ ह्रांता गया है। पिछली एक दशाब्दी में यह झुकाव इतना बढ़ गया है कि तुलनात्मक राजनीति विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं के ही तुलनात्मक अध्ययन में उलझती गई लगती है। आज अधिकांश अध्ययन इसी मदर्श में हो रहे हैं। नये प्रत्ययों व अध्ययन-दृष्टिकोणों का इन्हे ही समझने के लिए प्रयोग हुआ है। आलोचक इस विकास को स्वरूप व अधिक् उपयोगी नहीं मानते हैं।

विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में अस्थिरताएँ इतनी अधिक हैं कि इनके प्रति अनावश्यक जागरूकता ठीक नहीं है। इसका यह अर्थ नहीं कि इनके प्रति उदासीन रहा जाए। इनका अध्ययन आवश्यक है परन्तु इनकी सभी विशेषताओं व जटिलताओं को समझने का प्रयास एक सीमा के बाद निरर्थक है। क्योंकि, नवोदित राज्यों में राजनीतिक उपल-पुल कई अनिश्चित प्रभावों व दबावों से होती रही है। इनमें इतनी तेजी से परिवर्तन हो रहे हैं कि यह सक्रमणकाल के अध्ययन किसी उपयोगी निष्कर्ष तक नहीं ले जा सकेंगे। यद्यपि पाश्चात्य व प्रमुखतया अमरीकी राजनीतिशास्त्री विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में स्वाभाविक से अधिक रुचि दिखा रहे हैं, पर इसका कारण इन व्यवस्थाओं के राजनीतिक व्यवहारों के द्वारा, उनके सुस्थापित सैद्धान्तिक विचार-वाधों को प्रस्तुत चुनौतियाँ हैं। स्वयं विकासशील राज्य-व्यवस्थाओं के राजनीतिक अध्ययनकर्ताओं को यह ध्यान रखना चाहिए कि वे क्षणिक राजनीतिक उपल-पुल के भ्रमजाल से अलग रहकर राजनीतिक व्यवस्थाओं में मोटी निरन्तरताओं की ह्रीं खोजें। इसके लिए विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं जैसी ही विकसित व्यवस्थाओं का महत्त्व है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक परिप्रेक्ष्य भी आलोचनाओं से मुक्त नहीं है। परन्तु इस परिप्रेक्ष्य में हो रहे तुलनात्मक अध्ययनों का विशेष महत्त्व है, तथा इनको आधुनिक तुलनात्मक राजनीति को स्वतन्त्र अनुशासन बनाने में निर्णायक माना जाता है।

आधुनिक तुलनात्मक राजनीति का महत्त्व (Importance of Modern Comparative Politics)

राजनीतिक व्यवहारों का तुलनात्मक विश्लेषण छात्र के लिए चुनौती-भरा और साप हो निराशा पैदा करने वाला है। शायद कभी ही हम राजनीतिक व्यवस्थाओं के बीच पाई जाने वाली भिन्नताओं का सतोपजनक सामान्यीकरण देख सकेंगे। व्यवहार में हम यह असम्भव पाएंगे कि किसी परिकल्पना अथवा किसी सामान्यीकरण को इस रूप में

प्रमाणित कर सकें जो सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं के लिए वैध अथवा मान्य हो। इसके लिए शायद हर राजनीतिक व्यवस्था के अनुकूल तत्वों की श्रुद्धला हो सम्म्व करना सहायक हो। बस कुछ पर्यवेक्षणों का विचार है कि सार्वभौमिक रूप से वैध अथवा मान्य नियम या सिद्धान्त कोरी कल्पना है। निराशा में वे यह निष्कर्ष निकालते हैं कि अनिश्चितता और राजनीतिक व्यवहार का अनोखापन, सामान्यीकरण की स्वोत्पत्ति नहीं देता है। आधुनिक तुलनात्मक राजनीति में, इस प्रकार की निराशाओं को समाप्त करने का प्रयत्न इसके महत्त्व को दर्शाता है। आधुनिक राजनीति के विचारक यह मानते हैं कि जब तक हम सामान्य धारणाओं और परिवर्तनाओं से शुरु नहीं करेंगे तब तक हम अनोखेपन का भी पता नहीं लगा पाएंगे। यह स्वाभाविक है कि जब तक हम यही मालूम नहीं है कि सामान्य क्या है तब तक हम कैसे कह सकते हैं कि अद्वितीय अथवा अनूठी घटना क्या है? आधुनिक तुलनात्मक राजनीति ने सामान्य व अनूठे सभी राजनीतिक व्यवहारों को समझने का प्रयास किया है। इससे स्पष्ट है कि आधुनिक तुलनात्मक अध्ययन, राजनीतिक व्यवहारों के बारे में सुनिश्चित स्पष्टीकरण व व्याख्या करने का प्रयत्न करता है।

तुलनात्मक राजनीति का आधुनिक परिप्रेक्ष्य इसलिए भी महत्वपूर्ण है कि इसने तुलनात्मक राजनीति की अनुभववादी अभिसीमा का विस्तार किया तथा अध्ययन के ढंग को परिष्कृत कर उसे अधिक व्यवस्थित व परिशुद्ध किया है। अध्ययन में नये प्रत्ययों का प्रचलन कर नये दृष्टिकोण प्रतिपादित किए हैं। कुल मिलाकर आधुनिक तुलनात्मक अध्ययनों ने राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन में रुचि बढ़ाई और राजनीतिक अध्ययन के क्षितिज का सीमा में विस्तार किया है।

आधुनिक तुलनात्मक राजनीति के विभिन्न उपागम (Various Approaches in Modern Comparative Politics)

राजनीतिक व्यवस्थाओं की विविधताओं और राजनीतिक व्यवहारों की बढ़ती हुई जटिलताओं और अनोखेपन के कारण तथा एशिया और अफ्रीका में नवीन राज्यों के उदय के कारण तुलनात्मक राजनीति में औपचारिक व वैधानिक दृष्टिकोण का प्रयोग अधिक उपयोगी नहीं रहा और नये दृष्टिकोणों की खोज होन लगी। इनमें से मुख्य-मुख्य इस प्रकार हैं—

- (1) मार्क्सवादी लेनिनवादी उपागम या दृष्टिकोण,
- (2) संरचनात्मक प्रक्रियात्मक उपागम,
- (3) व्यवस्थात्मक उपागम,
- (4) आधुनिकीकरण का उपागम
- (5) राजनीतिक विकास का उपागम,
- (6) राजनीतिक संस्कृति का दृष्टिकोण।

इन दृष्टिकोणों का अगले अध्यायों में विस्तार में वर्णन किया गया है। इस कारण यहां इनका विवरण नहीं दिया जा रहा है।

तुलनात्मक पद्धति—अर्थ, प्रकृति, विषय-क्षेत्र एवं उपयोगिता

(Comparative Method—Meaning, Nature, Scope
and Utility)

किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था की वास्तविक प्रकृति को समझने के लिए यह जानना ही पर्याप्त नहीं है कि उसमें विभिन्न राजनीतिक समस्याएँ किस प्रकार कार्य करती हैं। इसके लिए यह जानना भी आवश्यक है कि राजनीतिक व्यवस्था में समस्याएँ इस प्रकार ही कार्य क्यों करती हैं। इसके लिए उन तथ्यों और कारणों को भी जानना होता है जिससे राजनीतिक समस्याएँ विशेष प्रकार के कार्य सम्पादित करती हैं या नहीं करती हैं। यह सब वे सब व्यवस्था विद्वेप का असंगततन वरन्तु व्यापक और गहराई से अध्ययन करने से ही सम्भव नहीं हो सकता है। ऐसे अध्ययन से यह समझना भी सम्भव नहीं होता कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में कोई सत्ता विशेष, सुचारु रूप से वह भूमिका निभा रही है या नहीं जिसके लिए उसकी स्थापित किया गया है। इसके लिए तो उस सत्ता विशेष की भूमिका की अन्य राज्यों की ऐसी ही सत्ताओं की भूमिका से तुलना करना आवश्यक हो जाता है।

इसके अलावा भी कौन सी राजनीतिक व्यवस्था श्रेष्ठतर है, या ऐसी नहीं होने पर किस प्रकार श्रेष्ठतर बनाई जा सकती है, इसके लिए भी उस राजनीतिक व्यवस्था की अन्य राजनीतिक व्यवस्थाओं से तुलना करनी होती है। विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं की परस्पर तुलना से ही यह समझना सम्भव हो पाता है कि क्यों कोई राजनीतिक व्यवस्था सुचारु रूप से कार्य कर रही है तथा दूसरी ऐसी ही व्यवस्था ठीक ठग से काम नहीं कर रही है। राजनीतिशास्त्री यह भी जानना चाहता है कि क्यों अमुक देश में एक प्रकार की राजनीतिक घटना घटती है और उसी प्रकार की व्यवस्था वाला अन्य देश में नहीं घटती है? वह घटनाक्रमों का स्पष्टीकरण मात्र देन से ही मनुष्ट नहीं होता है। उसका प्रयत्न घटनाओं के स्पष्टीकरण से अधिक इनकी सम्भावनाओं का सकत व धेतावनी देने से रहा है। इस सबके लिए देश की राजनीतिक सत्ताओं, प्रक्रियाओं तथा राजनीतिक व्यवहार का अध्ययन काफी नहीं होता है। यह तो तभी सम्भव हो सकता है जब एक देश की राजनीतिक व्यवस्था की अन्य देशों की व्यवस्थाओं से तुलना की जाए। वास्तव में किन्हीं भी राजनीतिक व्यवस्था की भली प्रकार तभी समझा जा सकता है जब दूसरी राजनीतिक व्यवस्थाओं का अध्ययन करने उगम उनकी तुलना की जाए। अतः केवल तुलनात्मक अध्ययन और विश्लेषण के द्वारा ही राजनीतिक व्यवस्थाओं के

बारे में ऐसे सामान्य निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं जो अधिकांश व्यवस्थाओं के बारे में स्पष्टीकरण देने की क्षमता से युक्त होते हैं।

राजनीतिक व्यवस्थाओं की आपस में तुलना से ही यह जानना सम्भव है कि कौन-कौन सी राजनीतिक व्यवस्था विशेष प्रकार की प्रकृति से युक्त है? इसी से ही यह समझा जा सकता है कि कौन-कौन सी व्यवस्था स्थिरता के लक्षण रखती है और दूसरी में आए दिन उथल-पुथल होती रहती है? यही सब समझने और गमझाने के लिए, जब से राजनीतिक व्यवहार व राजनीति का अध्ययन आरम्भ हुआ तभी से तुलनात्मक अध्ययन किए जाते रहे हैं। जॉन स्पेन्से ने इन सम्बन्ध में ठीक ही कहा है कि "तुलनात्मक सरकारों का अध्ययन प्राचीनतम, अत्यन्त कठिन और अत्यधिक महत्वपूर्ण है और प्रारम्भ से ही मानव के ध्यान का आकर्षण रहा है।"¹ यही कारण है कि अरस्तू ने भी, तरकालीन यूनानी राजनीतिक व्यवस्थाओं में विद्यमान निरकुशतन्त्रों, श्रेणीतन्त्रों तथा लोकतन्त्रों की विभिन्न विशेषताओं, विविधताओं तथा भिन्नताओं को समझने के लिए 158 सविधानों की परस्पर तुलना की थी। इस सबसे स्पष्ट है कि राजनीतिक अध्ययनों में तुलना का अत्यधिक महत्व है। एक राजनीतिक व्यवस्था की अन्य राजनीतिक व्यवस्थाओं से तुलना करने की विधि ही सामान्य अर्थों में तुलनात्मक पद्धति कही जाती है।

तुलनात्मक पद्धति का अर्थ

(THE MEANING OF COMPARATIVE METHOD)

तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग राजनीतिशास्त्र के अध्ययन में राजनीतिशास्त्र के जनक अरस्तू के समय से होना आया है। सिसैरो, पोनीबियम टेसीटन, मैकियावेली, मोण्टेस्क्यू, टॉकविल, वेजहार्ट, सर हनरी मेन तथा वॉडम इत्यादि अनेकों राजनीतिक दार्शनिकों व राजनीतिशास्त्रियों ने अपने अध्ययनों में इस पद्धति का उपयोग किया है। इस पद्धति के प्रयोग से अध्ययनकर्ता, विभिन्न राज्यों, उनके मण्डलों, उनकी नीतियों एवं कार्यप्रणालियों का तुलनात्मक अध्ययन करता है और इस प्रकार की तुलनाओं के आधार पर राजनीतिक निष्कर्ष निकालने का प्रयत्न करता है। परन्तु, दूसरे विश्वयुद्ध से पहले के राजनीतिशास्त्रियों द्वारा तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग अनीत व प्रचलित राजनीतिक व्यवस्थाओं की परस्पर तुलना करके 'आदर्श प्रकार' या राजनीतिक इतिहास की प्रगतिशील शक्तियों की खोज करने तक ही सीमित रहा था। उन्होंने इस पद्धति का प्रयोग ऐसी सामान्य धारा (general current) की खोज करने में किया जो सभी सविधानों में प्रवाहित होनी हो और जिस पर अनुभव के अनुमोदन की छाप लग गई हो। इस प्रकार 1945 तक इन पद्धति का प्रयोग, राजनीतिक व्यवस्थाओं की औपचारिक, वास्तवीय व सर्वप्रान्तिक तुलनाओं तक ही सीमित रहा। यद्यपि युद्ध के बाद के तुलनात्मक विद्वानों में भी तुलनात्मक पद्धति का मूलतः वही तार्किक (logical) क्रम

¹ Jean Blondel, *Comparative Government A Reader*, (Eds.) Macmillan, London, 1969, p. 11

प्रयोग में आता है, फिर भी, एशिया व अफ्रीका के नवोद्भूत राज्यों के कारण, राजनीतिक व्यवस्थाओं की बनेकता, विचित्रता ने तथा तुलना के प्रत्यक्ष और विपरीत उपयोगों के परिस्वरण (sophistication) ने तुलनात्मक पद्धति को परिमार्जित कर दिया है।

अब तुलनात्मक पद्धति, किसी राजनीतिक व्यवस्था को किसी अन्य राजनीतिक व्यवस्था से यान्त्रिकी तुलना (mechanical comparison) मात्र नहीं मानी जाती है। अब इसका प्रयोग सृजनात्मक प्रक्रिया (creative process) के रूप में इस प्रकार से होता है जिससे तुलनाएँ अधिक अर्थपूर्ण बनाई जा सकें। सामाजिक विज्ञानों में यान्त्रिकी तुलनाएँ किसी अर्थपूर्ण निष्कर्ष तक नहीं पहुँचा सकती हैं। जैसी भारत के प्रधान मंत्री की, भारत के किसी गाँव की पचास के सरपंच से तुलना की जाए तो यह तुलना केवल यान्त्रिकी ही हो सकती है और ऐसी तुलना से न तो प्रधान मंत्री के बारे में और न ही सरपंच के बारे में कोई अर्थपूर्ण निष्कर्ष निकाला जा सकता है। अब तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग विशेष धर्मों में होने लगा है। यह एक सृजनात्मक प्रक्रिया के रूप में देखी जाने लगी है। पर इस नये अर्थ में इसका प्रयोग बहुत कठिन बन गया है क्योंकि सामाजिक विज्ञानों में तुल्य घटनाओं की अपनी इच्छा व 'मानस' होता है। यही कारण है कि सामाजिक विज्ञानों में इस पद्धति का उपयोग अधिक श्रैक, चुनौती वाला पर साथ ही फलदायक बन गया है।

तुलनात्मक राजनीति में तो तुलनात्मक पद्धति आधारभूत है। तुलनात्मक राजनीति का सम्बन्ध राजनीतिक संस्थाओं की कार्यविधि व राजनीति का व्यवहार की महत्वपूर्ण निरन्तरताओं, समानताओं और असमानताओं से होने के कारण, इस पद्धति के द्वारा ही यह निरन्तरताएँ, समानताएँ और असमानताएँ समझी व खोजी जा सकती हैं। यही कारण है कि कई बार तुलनात्मक राजनीति और तुलनात्मक पद्धति को समान-अर्थी (synonyms) या एक-दूसरे का प्रयास मान लिया जाता है। यह वास्तव में एक दूसरे का प्रयास नहीं है। तुलनात्मक पद्धति की परिभाषा करके यह स्पष्ट किया जा सकता है।

अरेण्ड लिजफार्ट ने इस पद्धति की परिभाषा करते हुए लिखा है कि 'तुलनात्मक पद्धति, अन्य सभी परिवर्तनों को स्थिर रखते हुए, दो या अधिक परिवर्तनों के बीच सामान्य आनुभविक सम्बन्ध की स्थापना करने की विधि है।' अर्थात् तुलनात्मक पद्धति सामान्य आनुभविक प्रस्थापनाएँ स्थापित करने की आधारभूत पद्धतियों में से एक है। आर्थर एन० शालबर्ग ने इस पद्धति की सक्षिप्त परिभाषा की है। वह तुलनात्मक पद्धति को मापन का एक रूप (form of measurement) मानता है। लासवेल और आम्पेड ने तुलनात्मक पद्धति को वैज्ञानिक पद्धति कहकर परिभाषित किया है। लासवेल के अनुसार तुलनात्मक पद्धति, वैज्ञानिक पद्धति नहीं हो ही नहीं सकती है। उसकी मान्यता है कि राजनीतिक घटनाओं पर वैज्ञानिक दृष्टिकोण रखने वाले किसी भी व्यक्ति के लिए एक स्वतन्त्र व पृथक् तुलनात्मक पद्धति अनावश्यक है। अब इनके अनुसार तुलनात्मक पद्धति, वैज्ञानिक पद्धति की तरह ही सामान्य नियमों की खोज के सक्षम की प्राप्ति की विधि है।

कालबर्ग, लासवेल व आमण्ड द्वारा किया गया तुलनात्मक पद्धति का अर्थ, इस पद्धति की प्रकृति का सही चित्रण नहीं करता है। यह मापन का एक रूप मात्र नहीं कहा जा सकता है। मापन से ही तुलनाएँ नहीं हो जाती हैं। यद्यपि यह सही है कि मापन में तुलना अन्तर्निहित है, पर मापन एक घटना के बारे में सामान्य निष्कर्ष से आगे नहीं ले जा सकता है। उदाहरण के लिए, यह मापन या निष्कर्ष कि किसी देश में ससदीय लोकतन्त्र सफल है, अवश्य ही किसी अन्य ससदीय लोकतन्त्र से जो सफल नहीं है, स्वतः ही तुल्य हो जाता है। पर इससे ससदीय लोकतन्त्र के बारे में सामान्यीकरण नहीं निकाले जा सकते हैं। इससे यह तो बताया जा सकता है कि ससदीय लोकतन्त्र ऐसा है पर इसके बारे में यह स्पष्ट नहीं किया जा सकता कि ऐसा क्यों है? इसलिए कालबर्ग की परिभाषा, कि तुलनात्मक पद्धति मापन का एक रूप है, सही नहीं माना जा सकती है।

लासवेल व आमण्ड द्वारा इसे वैज्ञानिक पद्धति ही मान लेना भी ठीक नहीं है। वैज्ञानिक पद्धति तो एक मनोवृत्ति है। यह व्यवस्थित पर्यवेक्षण, वर्गीकरण और आकड़ों की व्यवस्था है जिसमें तुलना भी होती हो यह आवश्यक नहीं है। जैसे, किसी देश की व्यवस्थापिका का वैज्ञानिक पद्धति से अध्ययन किया जा सकता है पर केवल एक ही व्यवस्थापिका का तुलनात्मक पद्धति से अध्ययन सम्भव नहीं है। इस पद्धति के द्वारा अध्ययन तभी होगा जब किसी अन्य देश की व्यवस्थापिका से इसकी तुलना की जाए। अतः तुलनात्मक पद्धति व वैज्ञानिक पद्धति को एक ही नहीं माना जा सकता है। इन दोनों पद्धतियों के अन्तर का इसी अध्याय के अन्त में और विस्तार से विवेचन किया जाएगा इसलिए यहाँ इतना ही लिखना काफी है कि यह दोनों पद्धतियाँ एक-सी नहीं हैं।

(निष्कर्ष में यही कहा जा सकता है कि तुलनात्मक पद्धति किसी राजनीतिक व्यवस्था, संस्था, प्रक्रिया व राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित दो या अधिक परिवारों में परस्पर आनुभविक सम्बन्ध स्थापित करने की ऐसी विधि है जिसमें तुलना की सभी इकाइयों से सम्बन्धित अन्य सभी परिवारों को स्थिर रखा जाता है। जैसे, किसी निर्वाचन क्षेत्र में जाति व मतदान आचरण (voting behaviour) का सम्बन्ध मालूम करने के लिए अन्य निर्वाचन क्षेत्रों में मतदान आचरण से इसकी तुलना की जाएगी। यहाँ जाति के अलावा सभी निर्वाचन क्षेत्रों में बाकी सब बातें समान मानकर चला जाएगा अर्थात् जाति व मत-व्यवहार के अलावा सभी परिवर्त्य स्थिर माने जाएंगे। उदाहरण के लिए सभी निर्वाचन क्षेत्र ग्रामीण होंगे, सभी में एक ही शिक्षा होगी, सभी में मतदाताओं की औषिक सम्पन्नता भी समान होगी। इसी प्रकार शिक्षा, धर्म, भाषा इत्यादि परिवर्त्यों का मत व्यवहार से सम्बन्ध स्थापित किया जा सकता है और परस्पर अनेक निर्वाचित क्षेत्रों में इन सम्बन्धों की तुलना करके मत व्यवहार के सम्बन्ध में सामान्यीकरणों तक पहुँचा जा सकता है। उपरोक्त निवेदन से स्पष्ट है कि तुलनात्मक पद्धति की निम्नलिखित विशेषताएँ होती हैं—

(1) यह निश्चित रूप से एक पद्धति है। (2) यह वैज्ञानिक पद्धतियों में एक है, स्वयं वैज्ञानिक पद्धति नहीं है। (3) यह परिवर्त्यों के बीच आनुभविक सम्बन्ध-सूत्रता की खोज करने की विधि है। (4) यह तुलनात्मक विश्लेषण की विधि है, प्रविधि,

प्रक्रिया III तुलना का दृष्टिकोण नहीं है।

तुलनात्मक पद्धति के अर्थ व परिभाषा से यह स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीति में इस पद्धति का विशेष महत्त्व ही नहीं है बल्कि विशेष अर्थ भी है। इस पद्धति की प्रकृति के विवेचन से यह और स्पष्ट हो जाएगा।

तुलनात्मक पद्धति की प्रकृति (THE NATURE OF COMPARATIVE METHOD)

तुलनात्मक पद्धति की प्रकृति का स्पष्टीकरण इसके प्रयोग की पूर्व शर्तों के विवेचन द्वारा किया जा सकता है। यह इस मध्याय के प्रारम्भ में ही देखा जा चुका है कि तुलनात्मक पद्धति किसी भी एक वस्तु की किसी अन्य वस्तु से तुलना करना नहीं है। यह सर्जनात्मक प्रक्रिया है। इसका तुलनाओं में प्रयोग सभी किया जा सकता है जबकि तुलना की इकाइयों में कुछ लक्षण अनिवार्यतः विद्यमान हो अर्थात् तुलनात्मक पद्धति द्वारा तुलना करने की कुछ पूर्व शर्तें हैं। सर्वप्रथम यह पूर्व शर्तें इस प्रकार हैं—

तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग की पूर्व शर्तें (Pre-requisites of Comparative Method)

तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग की कुछ विशिष्ट पूर्व शर्तें हैं। इनके पूरा हुए बिना तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग से की गई तुलनाएँ सामान्यीकरण की अवस्था तक नहीं ले जा सकती हैं। वास्तव में यह वे विशिष्ट शर्तें हैं जिनसे तुलनात्मक अध्ययनों को अर्थपूर्ण बनाने में सहायता मिलती है। इन शर्तों की पूर्ति के अभाव में भी तुलनात्मक विश्लेषण तो किया जा सकता है पर तुलना की इकाइयों के बारे में उपयोगी निष्कर्ष निकालना सम्भव नहीं होता है। जैसे किसी देश की सर्वोच्च न्यायालय की एकता की श्राव्य पचासत से तुलना करने पर भी तुलना की उन दोनों इकाइयों के बारे में भी हमारी जानकारी अवश्य बढ़ेगी, पर इससे दोनों इकाइयों में से किसी के बारे में भी कोई सामान्य नियम नहीं बनाया जा सकेगा। यहाँ इन इकाइयों में प्रत्ययी अन्तर होने के कारण तुलना ही निरर्थक होगी। अतः तुलनात्मक पद्धति का किसी भी इकाई की किसी भी अन्य इकाई से तुलना करने में उपयोग सार्थक नहीं होता है। इसकी सार्थकता के लिए कुछ पूर्व शर्तों का पूरा होना आवश्यक है। यह विशिष्ट पूर्व शर्तें निम्नलिखित हैं—

(क) तुलना की इकाई के चयन के कारक के रूप में प्रत्ययी ढाँचा या विचारव्यवस्था (Conceptual framework as a factor in unit selection)—तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग में तुलना की इकाइयों का प्रत्ययी ढाँचा एक-सा होना आवश्यक है। एक-से प्रत्ययी ढाँचे से यहाँ यह तात्पर्य है कि सभी इकाइयाँ एक ही प्रत्यय से सम्बन्धित हों। उदाहरण के लिए, भारत की संसद की तुलना, ब्रिटेन की संसद से करने पर, तुलना की दोनों इकाइयाँ—भारत व ब्रिटेन की संसदें, समान प्रत्ययी ढाँचे वाली इकाइयाँ नहीं जाएंगी। यहाँ यह ध्यान रखना है कि तुलना की इकाइयों का एक-सा प्रत्ययी ढाँचा

दोनों की एकरूपता या समानता का संकेतक नहीं है। इस उदाहरण में दोनों की सदस्यता में विभिन्नता और विचित्रता होने पर भी प्रत्यय की दृष्टि से दोनों का विचारबन्ध एक समान है। अर्थात् दोनों ही राष्ट्रीय संसद हैं, पर अगर राजस्थान की विधान सभा की अमरीका की कांग्रेस (व्यवस्थापिका) से तुलना की जाए तो दोनों इकाइयों का प्रत्ययी ढांचा अलग-अलग हो जाएगा और तुलना तो की जा सकेगी, पर यह सार्जनतात्मक नहीं हो सकेगी। यहाँ राजस्थान की विधान सभा व अमरीका की कांग्रेस प्रत्ययी ढांचे की समानता नहीं रखती हैं। इसलिए इन दोनों की तुलना तो हो सकेगी तथा कुछ निष्कर्ष भी निकालना सम्भव होगा पर उससे आगे इस तुलना के आधार पर इन दोनों इकाइयों में से किसी के बारे में भी सामान्य सिद्धान्त नहीं बनाए जा सकेंगे और न ही दोनों के बारे में कोई स्पष्टीकरण देना सम्भव होगा। अतः तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग के लिए तुलना की इकाई के चुनाव में एक-सा प्रत्ययी ढांचा होना आवश्यक ही नहीं अनिवार्य भी होता है।

(ख) अन्वेषण के केन्द्र के रूप में तुल्य प्रत्ययी विषय (Comparable conceptual issue as focus of enquiry)—तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग की एक पूर्व शर्त यह भी है कि अन्वेषण के केन्द्र के रूप में तुलना योग्य व समान प्रत्ययी विषय ही तुलनात्मक अध्ययनों के लिए चुने जाए अन्यथा अध्ययन के सम्बन्ध में परिकल्पना करना ही कठिन हो जाएगा। समान प्रत्ययी विषय से तुलना की विषय वस्तु की एकरूपता का अर्थ नहीं है बल्कि विषय वस्तुओं में मोटी समानता से है। इससे शोध कार्य में दिशाई एकता (directional unity) रहेगी और अर्थपूर्ण तुलनात्मक विश्लेषण सम्भव हो सकेगा।

(ग) तुलना की प्रत्ययी इकाइयों की परिभाषितता (Definitional conceptual units of comparison)—तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग में केवल ऐसी ही प्रत्ययी इकाइयों का चयन करना चाहिए जिनकी परिभाषा की जा सके। इकाइयों के चुनाव में यह ध्यान रखना जरूरी है कि उनसे सम्बन्धित प्रत्यय समय, स्थान और सत्त्व के बन्धनों से मुक्त हो तथा सभी अवस्थाओं व परिस्थितियों में लागू होने वाले हों। इससे केवल यही तात्पर्य है कि प्रत्ययी इकाइया ऐसी हों जिनकी मान्य परिभाषा सम्भव हो। जैसे 'राजनीतिक व्यवस्था', 'राजनीतिक विकास' या 'राजनीतिक समाजीकरण' की परिभाषा करना सम्भव है। तुलना की इकाइयों से सम्बन्धित प्रत्यय ऐसे नहीं होने चाहिए कि या तो उनकी परिभाषा ही नहीं की जा सके और अगर उनको परिभाषित करना सम्भव हो तो भी हर शोधकर्ता की परिभाषा, हर दूसरे शोधकर्ता की परिभाषा से भिन्न हो। 'समाजवाद' व 'लोकतन्त्र' आज ऐसे ही प्रत्यय बन गए लगते हैं। अतः तुलना में ऐसे ही प्रत्ययों का प्रयोग किया जाए जिनकी परिभाषा की जा सके तथा जो विचारधारा, स्थान और मूल्यों के बन्धनों से मुक्त हों। ऐसा होने पर ही तुलनात्मक विश्लेषण अर्थपूर्ण निष्कर्षों तक ले जा सकेगा।

(घ) शोध के केन्द्र की सुनिश्चितता (Definiteness of the focus of enquiry)—तुलनात्मक विश्लेषणों में तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग उपयोगी बनाने के लिए अध्ययन

का सुनिश्चित ध्येय या मन्तव्य होना चाहिए। इससे निरर्थक तथ्यों की तुलना संभवना सम्भव होता है। अगर शोध के केन्द्र की सुनिश्चितता नहीं होगी तो अनावश्यक आकड़ों के संचयन का खतरा रहेगा। सुनिश्चित उद्देश्य से अध्ययन की द्वाइया ने बारे में परितृप्तना करना भी सरल हो जाता है।

(च) प्रत्ययी इकाई के कम ि कम दो उदाहरणों की अनिवार्यता (Necessity of atleast two cases of conceptual units)—तुलना करने का तात्पर्य ही यह है कि कम से कम दो उदाहरण तो उपलब्ध हों। अगर दो या दो से अधिक उदाहरण नहीं होने तो तुलना सम्भव हो नहीं होगी। जहां वचन एक ही घटना या उदाहरण है वहां तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग नहीं किया जा सकता है।

उपरोक्त पूर्व शर्तें इस पद्धति के उपयोग में आधार महत्त्व रखती हैं। तुलनाओं को सृजनात्मक बनाने के लिए इन शर्तों की आवश्यकता स्वतः स्पष्ट है। इनमें से एक का भी अभाव अन्य शर्तों की पूर्ति को असम्भव बना देता है। अतः यह कहा जा सकता है कि तुलनाओं की अर्थपूर्ण बनाने के लिए तुलनात्मक पद्धति की यह शर्तें पूरी होनी ही चाहिए अन्यथा तुलनाएँ वैयक्त धारणाओं पर बन कर रह जाएगी।

तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग की पूर्ण शर्तों के विवेचन से इस पद्धति की प्रकृति का स्पष्टीकरण हो जाता है। इससे यह भी समझ में आ जाता है कि किसी भी प्रकार की द्वाइयों की परस्पर तुलना करना तुलनात्मक पद्धति का अनुसरण नहीं कहा जा सकता है। इन शर्तों के विवेचन के बाद उन चरणों का उल्लेख करना आवश्यक है जो इस पद्धति के प्रयोग में प्रयुक्त होते हैं। यह संक्षेप में निम्नलिखित हैं—

तुलनात्मक पद्धति का परिचालनात्मक विचार (Operational View of Comparative Method)

तुलनात्मक पद्धति की पूर्व शर्तों के विवेचन से यह संबंध मिलता है कि इस पद्धति का प्रयोग विशिष्ट प्रकार से ही हो सकता है। इसके प्रयोग के कुछ निश्चित चरण हैं जिनका अनुगमन करते हुए ही तुलनाएँ सृजनात्मक बन पाती हैं। सामान्यतया इस पद्धति के प्रयोग के निम्नलिखित चरणों का पालन होने पर ही यह पद्धति प्रियात्मक रूप से सकती है।

(क) प्रत्ययी ढांचे के आधार पर तुलना की इकाइयों का चयन (Selection of units of comparison on the basis of conceptual framework)—यह पहले ही दया जा चुका है कि तुलना की इकाइयों का चुनाव करते समय प्रत्ययी ढांचे का आधार क्या लिया जाना चाहिए। यहाँ इतना ही याद रखना पर्याप्त रहेगा कि अगर तुलना की इकाइयों का आधार एक ही प्रकार का प्रत्यय नहीं रहा तो तुलनाएँ सामान्यतया निष्कर्ष निकालने में सहायक नहीं हो सकेंगी। उदाहरण के लिए किसी देश की कार्यपालिका की अन्य देश की न्यायपालिका से तुलना करना दो भिन्न भिन्न प्रकार के प्रत्ययों के कारण, सम्भव होना ही उपयोगी नहीं होगा। यहां यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि बैसे तो इस पद्धति के लिए दो ही उदाहरण होने पर भी तुलना की सकती है पर निष्कर्षों की

सामान्यीकरण का रूप देने के लिए जितने अधिक उदाहरण होंगे उतनी ही परिशुद्धता बढ़ती जाएगी। उदाहरण के लिए, अगर ससदीय शासन व्यवस्था और दलीय व्यवस्था की प्रकृति का परस्पर सम्बन्ध जानना हो तो ससदीय शासन व्यवस्थाओं के अनेक उदाहरण होने पर शुद्धता-युक्त निष्कर्ष निकालने में सहायित रहेगी। उदाहरणों की अधिकता तुलना को व्यापकतम बनाने का अवसर प्रदान करती है। इसलिए प्रत्यक्ष इकाइयों का अध्ययन उतना ही श्रेष्ठतर होगा जितनी कि उदाहरणों की सहायता, जिन्हें तुलना में सम्मिलित किया गया है, होगी।

(ख) तुलना की इकाइयों का वर्गीकरण (Classification of the units of comparison)—तुलना के लिए चुनी गई प्रत्यक्ष इकाइयों का वर्गीकरण करके ही तुलनात्मकता की अवस्था में पहुँचा जा सकता है। वर्गीकरण से तुलना का क्षेत्र व इकाइयों के वर्गों का सीमाबद्ध हो जाता है। इससे तुलना का क्षेत्र सुनिश्चित व सुस्पष्ट हो जाता है। उदाहरण के लिए, अगर 50 राजनीतिक व्यवस्थाएँ तुलनात्मक अध्ययन में सम्मिलित की गईं हो तो इनका सम्भावित परिवर्तन को ध्यान में रखते हुए वर्गीकरण करना उपयोगी रहता है। अगर परिवर्तन लोकतन्त्र के किसी पहलू से सम्बन्धित है और केवल लोकात्मिक व्यवस्थाओं की तुलना ही करनी हो तब इन 50 राजनीतिक व्यवस्थाओं का दो वर्गों में विभक्त होना आवश्यक है। एक वर्ग लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं का तथा दूसरा निरंकुश व्यवस्थाओं का करना होगा। वर्गीकरण से परिवर्तन करना सरल हो जाता है तथा धर्म के आकड़ों के सफल से बचा जा सकता है।

(ग) तुलना की सभी इकाइयों के सम्बन्ध में परिवर्तनात्मक प्रस्थापनाओं की स्थापना (Formulation of hypothetical propositions about all the units under comparison)—परिवर्तनात्मक प्रस्थापनाओं की स्थापना को लेकर विवाद है कि यह इकाई के चयन के पहले होनी चाहिए या उसके बाद में। कुछ लोगों का विचार है कि इनकी स्थापना पहले हावी है तथा इनको ध्यान में रखकर ही अध्ययन की इकाइयों का चयन किया जा सकता है। दूसरे वर्ग के लोगों का कहना है कि परिवर्तन बिना आधार के नहीं की जा सकती है इसलिए इकाई का चयन पहले होना चाहिए। सामान्यतया दूसरा विचार ही मान्य है। क्योंकि इकाइयों के चयन के बाद प्रस्थापनाओं की स्थापना में अधिक छूट मिल जाती है। चुनी गई इकाइयों को लेकर हर सम्भव परिवर्तन की जा सकती है और उनमें से एक या कुछ या सभी की तुलनात्मक-रूप से परख की जा सकती है।

(घ) तुलना की हर इकाई को लेकर परिवर्तनात्मक प्रस्थापना की वैधता की परख (Testing the validity of hypothetical proposition about each instance of comparison)—परिवर्तनात्मक प्रस्थापनाओं की वैधता की परख इकाइयों से सम्बन्धित आकड़ों के सफल के द्वारा की जाती है। सभी आवश्यक आकड़ों का, आकड़े एकत्रित करने की विविध विधियों में से कुछ का या अनेक का प्रयोग करके, सफल करके तुलना की हर इकाई के सम्बन्ध में प्रस्थापनाओं की वैधता परखी जाती है। प्रस्थापनाओं की वैधता की यह परख आकड़ों की परस्पर तुलना करके की जाती है।

(इ) परिणामों के अनुसार प्रस्थापना का सत्यापन त्याग अथवा परिमार्जन-सशोधन करना (Confirming, abandoning or refining the proposition according to results)—प्रस्थापनाओं का आकड़ों द्वारा परख करके सत्यापन, त्याग या परिमार्जन किया जाता है। अगर सकलित आकड़े प्रस्थापना की पुष्टि करते हों तो प्रस्थापना स्थापित हो जाती है। विपरीत आकड़े होने पर इसका त्याग या परिमार्जन करने उसको आकड़ों के अनुसार सशोधित कर लिया जाता है।

(ख) अमूर्तीकरण या सिद्धान्त निर्माण (Abstraction or theory building)—जब एक अध्ययन के सामान्य निष्कर्ष प्राप्त हो जाते हैं तो उनकी तुलना अन्य अध्ययनों के निष्कर्षों से की जाती है और अगर अनेकों उदाहरणों में एक ही प्रकार के निष्कर्ष निकलते हैं तो इस आधार पर सामान्यीकरण किए जा सकते हैं। इन सामान्यीकरणों के द्वारा सिद्धान्त निर्माण में सहायता मिलती है। जब अनेक प्रकार की अवस्थाओं, व्यवस्थाओं तथा भिन्न-भिन्न संस्कृतियों में भी तुलनात्मक विश्लेषण के निष्कर्ष एक से पाए जाते हों तो सिद्धान्त बन जाते हैं जो समय, स्थान और विचारधाराओं के बन्धनों से मुक्त और हर राजनीतिक व्यवस्था में खरे उतरते हैं। अगर तुलनात्मक विश्लेषण व्यापक पैमाने पर अनेकों विविधता वाली परिस्थितियों में कार्यरत रहने वाली इकाइयों की लेकर किए गए हों तो विश्वव्यापी सिद्धान्त बनाए जा सकते हैं, अन्यथा मध्य-स्तरीय (middle-range) या निम्न-स्तरीय (low-level) सिद्धान्त बन पाते हैं।

तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग में सामान्यतया उपरोक्त चरणों के अनुसार तुलनात्मक विश्लेषण किया जाता है। एक उदाहरण के द्वारा इसका स्पष्टीकरण इस प्रकार किया जा सकता है। मान लिया जाए कि तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग से ससदीय प्रणाली तथा दलीय व्यवस्था के परस्पर सम्बन्ध का अध्ययन करना है। तब यह आवश्यक है कि ऐसे अध्ययन से सम्बन्धित सभी इकाइयों के द्वारा इस पद्धति की सभी पूर्व शर्तें पूरी होनी चाहिए। यहाँ तुलना की प्रत्ययी इकाई ससदीय प्रणाली से सम्बन्धित है जिसको परिभाषित किया जा सकता है तथा दलीय व्यवस्था से इसका सम्बन्ध शोध का केन्द्र सुनिश्चित कर देता है। इसके बाद यह पद्धति सभी प्रयुक्त हो सकती है जब ससदीय प्रणाली के अनेक उदाहरण हों। यह विभिन्न व्यवस्थाओं का, जो अनेक हो सकती हैं, ससदीय और अध्यात्मिक व्यवस्थाओं में वर्गीकरण करके किया जाता है। अगर इस वर्गीकरण में केवल एक ही उदाहरण ऐसा है जहाँ पर ससदीय प्रणाली है तब तुलनात्मक पद्धति या इस अध्ययन में प्रयोग नहीं हो सकता। मान लें कि इस अध्ययन में अनेक ससदीय प्रणालियों के उदाहरण हैं। इसके बाद परिकल्पनात्मक प्रस्थापना या प्रस्थापनाएँ करनी होती हैं। जैसे इस उदाहरण में यह प्रस्थापना की जा सकती है कि ससदीय प्रणाली वहीं सफल होती है जहाँ द्विदलीय व्यवस्था हो। इस प्रस्थापना के बाद, हर देश की ससदीय प्रणाली की सफलता के संकेतक, (indicator) जो पहले ही निर्धारित किए हुए होते हैं, आकड़ों के रूप में सकलित किए जाते हैं तथा इन्हें विभिन्न ससदीय प्रणालियों—एकदलीय व्यवस्था, एकदलीय प्रधान व्यवस्था (one party dominance system), द्विदलीय व्यवस्था और बहुदलीय व्यवस्था वाली ससदीय प्रणालियों के सम्बन्ध में

प्रस्थापना की वैधता को परख के लिए प्रयोग किया जाता है। जैसे इस उदाहरण में यह देखा जाएगा कि ससदीय लोकतन्त्र जहां-जहां सफल है वहां कौन-सी दलीय व्यवस्था है? अगर तुलनात्मक आंकड़े यह संकेत दें कि हर सफल ससदीय लोकतन्त्र में द्विदलीय व्यवस्था है तब प्रस्थापना की सत्यता की पुष्टि हो जाएगी और यह सामान्यीकरण किया जा सकेगा कि ससदीय लोकतन्त्र की सफलता के लिए द्विदलीय व्यवस्था आवश्यक है। परन्तु अगर आंकड़े यह स्पष्ट करें कि हर सफल ससदीय प्रणाली में बहुदलीय व्यवस्थाएं पाई जाती हैं तो ऐसी अवस्था में प्रस्थापना का सत्यापन नहीं हो सकता और इसका संशोधन करना आवश्यक होगा। अगर सभी या अनेक उदाहरणों में आंकड़े यह स्पष्ट करें कि हर उदाहरण में ससदीय लोकतन्त्र सफल है अर्थात्, सभी प्रकार की दलीय व्यवस्थाओं में ससदीय लोकतन्त्र सफलतापूर्वक कार्य कर रहा है तो ऐसी अवस्था में परिकल्पनात्मक प्रस्थापना का त्याग करना होगा और यह सामान्यीकरण बनाया जा सकेगा कि ससदीय लोकतन्त्र की सफलता या असफलता का दलीय व्यवस्था की प्रकृति से कोई संबंध नहीं है। जब अनेक उदाहरण, कई प्रकार की परिस्थितियों व अलग अलग समय में अध्ययन के लिए लिये जाएं और हर समय सामान्यीकरण एक ही प्रकार के हों तो इनके द्वारा सिद्धान्त निर्माण हो सकता है अर्थात् यह सिद्धान्त हर परिस्थिति, हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था व दलों की अवस्था में हर देश की ससदीय प्रणाली पर लागू किया जा सकेगा। इस उदाहरण से यह स्पष्ट है कि तुलनात्मक पद्धति की सृजनात्मक प्रक्रिया के रूप में सभी प्रयुक्त किया जा सकता है जब कुछ निश्चित बातें पूरी हों और कुछ विनिश्चित चरणों का अनुसरण किया जाए।

उपरोक्त विवेचन से इस पद्धति की प्रकृति का स्पष्टीकरण हो जाता है। इससे यह भी समझ में आ जाता है कि किसी भी प्रकार की इकाइयों की चाहे किसी प्रकार से तुलना करना तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग नहीं कहा जा सकता है। इसकी प्रकृति के इस वर्णन से इस पद्धति के विषय-क्षेत्र का संकेत भी मिलता है। अतः अब इसके विषय-क्षेत्र का विवेचन करना सरल होगा। संक्षेप में यह इस प्रकार है।

तुलनात्मक पद्धति का विषय-क्षेत्र (SCOPE OF COMPARATIVE METHOD)

तुलनात्मक पद्धति का विषय क्षेत्र व्यापकतम है। इसमें तुलना की इकाई की कोई सीमा निर्धारित नहीं की जा सकती है। इस पद्धति की सीमा, शोधकर्ता के उद्देश्यों, साधनों व सामग्रियों की उपलब्धियों से ही निर्धारित होती है। अगर साधन और समय हो तो गुन्नार मिहलि की पुस्तक 'एशियन ड्रामा' को लिखने के लिए की गई प्रति संस्कृतियों (cross-cultural) वाली तुलनाएं और अध्ययन तक किए जा सकते हैं। बड़े मोटे तौर पर इस पद्धति का दो स्तरों की तुलनाओं में प्रयोग होता है। यह दो स्तर हैं—(1) समष्टि या बृहत स्तरीय (Macro-level), (2) व्यष्टि या लघु स्तरीय (Micro-level)।

दोनों ही स्तरीय तुलनाओं में तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग एक समान ही होता है।

परन्तु दोनों इस बात में भिन्न हैं कि दोनों में तुलना की प्रत्ययी हवाई होत व व्यापकता की दृष्टि से एक ही तरह की नहीं होती है अर्थात् बृहत् व लघु-स्तरीय तुलनाओं में प्रत्ययी अन्तर होता है। अगर किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था की किसी अन्य देश की राजनीतिक व्यवस्था से तुलना की जाए तो यह बृहत् स्तरीय प्रत्ययी 'राजनीतिक व्यवस्था' के कारण बृहत्-स्तरीय तुलना होगी। इसमें शोध का केन्द्र सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था रहती है। अगर किसी देश की कार्यशालिका की वंसी हो अन्य कार्यपालिकाओं से तुलना की जाए तो प्रत्ययी ढांचा लघु-स्तरीय होने के कारण तुलना लघु-स्तरीय बही जाएगी। वैसे बृहत् व लघु दोनों ही स्तर के प्रत्ययी सापेक्षता रखते हैं। इसलिए ऐसी सीमा-रेखा खींचना सम्भव नहीं है जिससे आधार पर यह कहा जा सके कि अमुक तुलना बृहत् या लघु-स्तरीय है। सामान्यतया सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलनाओं से सम्बन्धित अध्ययन बृहत्-स्तरीय तथा उनके भागों से सम्बन्धित अध्ययनों को लघु-स्तरीय नाम दिया जाता है। वैसे एक सदर्भ में एक तुलनात्मक विश्लेषण लघु स्तरीय कहा जाएगा और दूसरे सदर्भ में यही बृहत्-स्तरीय माना जाएगा। अतः स्तर के विवाद में नहीं पबकर महा इतना ही कहना काफी रहेगा कि तुलनात्मक पद्धति का विषय-क्षेत्र व्यापक है।

तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग चाहे समष्टिवादी या व्यष्टिवादी अध्ययनों में से किसी के लिए हो, तुलना के चरण एक समान ही होंगे। केवल अन्तर होगा तो अध्ययन की व्यापकता या सीमितता का ही होगा। इन चरणों का उल्लेख पहले ही किया जा चुका है इसलिए महा उनकी पुनरावृत्ति नहीं की जा रही है। परन्तु यहा यह देखना आवश्यक है कि इन दोनों स्तरों में से किस स्तर पर अध्ययन करना उपयोगी रहता है। क्या हर परिस्थिति में दोनों स्तरों में से किसी भी स्तर पर अध्ययन किया जा सकता है? सिद्धान्तिक दृष्टि से देखा जाए तो यह सम्भव है पर व्यवहार में इनमें से किसका प्रयोग किया जाए इस पर कई प्रतिबन्ध (constraints) हैं। सबसे में इन प्रतिबन्धों का उल्लेख करके इन दोनों स्तरीय तुलनाओं की सर्वादाओं की समझा जा सकता है।

(क) तुलना का उद्देश्य—इन दोनों में से किस स्तर पर तुलना की जाए यह बहुत कुछ तुलना के उद्देश्यों पर निर्भर करता है। अगर तुलना के उद्देश्यों को देखा जाए तो यह किसी राजनीतिक घटना के स्पष्टीकरण से लेकर विश्वव्यापी सिद्धान्त निर्माण तक के हो सकते हैं। सिद्धान्त निर्माण भी निम्न-स्तरीय या विश्वव्यापी स्तर पर किया जा सकता है। कई बार उद्देश्य केवल किसी परिकल्पनात्मक प्रस्थापना के सत्यापन या परछ तक ही सीमित रहता है। अतः अध्ययन उद्देश्य बहुत कुछ यह सकेत दे देते हैं कि तुलनात्मक विश्लेषण के लिए किस स्तर पर तुलनाएँ की जाएँ? उदाहरण के लिए, अगर किसी घटना विशेष की व्याख्या करना हो तो व्यष्टि-स्तर पर अध्ययन व तुलनाएँ पर्याप्त रहेगी, पर शोध का उद्देश्य विश्वव्यापी सिद्धान्त बनाने का होने पर समष्टि-स्तरीय अध्ययन अनिवार्य हो जाएगा। इस तरह, तुलनात्मक अध्ययन के उद्देश्य से यह निर्धारित होता है कि अध्ययन की कौन-सी इकाई व स्तर अपनाया जाए?

(ख) शोधकर्ता के साधन—सभी शोध कार्यों पर सबसे बड़ा प्रतिबन्ध साधनों का

है। साधनों में सामान्यतया तीन प्रमुख साधन माने गए हैं। यह हैं, शोध करने वाले व्यक्ति, शोध की सामग्री तथा वित्तीय व्यवस्था। संक्षेप में इन्हें तीन 'M' कहा जाता है। यह तीन 'M' हैं men, material and money। अगर शोधकर्ताओं की पूरी टीम है तो शोध का स्तर व्यापकतम बनाया जा सकता है। इसी तरह शोध की सामग्री और उपकरण (*tools*) भी महत्वपूर्ण सीमाएँ लगाने वाले होते हैं। परन्तु सबसे बड़ा प्रतिबन्ध वित्तीय साधनों का है। अनेकों तुलनात्मक अध्ययन धन के अभाव में सीमित दृष्टियों वाले ही रह जाते हैं। यहाँ यह भी ध्यान देने की बात है कि केवल अनेक व्यक्तियों का होना मात्र शोध के क्षेत्र का विस्तार करने की सम्भावनाएँ नहीं ला देता है। व्यक्तियों का प्रशिक्षण बहुत महत्व रखता है। केवल प्रशिक्षित व्यक्ति ही शोध कार्य में उपयोगी आकड़ों का सकलन कर सकते हैं। यह सही है कि आकड़ों का सकलन हर कोई व्यक्ति कर सकता है पर तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग में केवल आकड़े ही नहीं चाहिए बल्कि ऐसे आकड़े चाहिए जो विश्वसनीय (*reliables*) और तुल्य हों। इससे स्पष्ट है कि शोध कार्यों में तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग शोधकर्ता के साधनों के कारण सीमित या व्यापक स्तरीय बनाना होता है।

(ग) समय की पाबन्दी—शोध व तुलनात्मक विश्लेषण की इकाई का समय भी निर्णायक कहा गया है। कोई अध्ययन करने के लिए कितना समय उपलब्ध है, उस पर ही यह निर्भर करेगा कि शोध का क्षेत्र व्यापक रहेगा या सीमित। सामान्यतया, मतदान सर्वेक्षण समय की पाबन्दी से इतने जकड़े रहते हैं कि एक सीमा के बाद उनमें तुलनात्मक विश्लेषण का विस्तार नहीं किया जा सकता है। इसी तरह चुनाव अध्ययन (*election studies*) भी समय या अवधि के तथ्य से सीमित रहते हैं। अतः शोध की अवधि, तुलना के स्तर की निर्णायक प्रतिबन्धक नहीं जा सकती है।

(घ) अध्ययन की प्रकृति—अध्ययन की प्रकृति विशिष्ट या सामान्य प्रकार की हो सकती है। विशिष्ट प्रकृति वाले तुलनात्मक विश्लेषणों का स्तर अधिकतर सघु-स्तरीय ही होता है अन्यथा अध्ययन विशिष्ट नहीं रह पाएगा। क्योंकि ज्यों ज्यों सघु-स्तर से बृहत्-स्तर की ओर अग्रसर होते हैं त्यों त्यों अध्ययनों की प्रकृति विशिष्ट से सामान्य होती जाती है। अतः तुलनात्मक अध्ययन में निष्कर्षों की वैधता का विशिष्टपन या सामान्यपन, अध्ययन का स्तर भी निर्धारित कर देता है। सामान्य वैधता (*general validity*) के निष्कर्ष सघु-स्तरीय विश्लेषणों से सम्भव नहीं हो सकते हैं। इसके लिए बृहत् स्तरीय अध्ययन व तुलनाएँ आवश्यक होती हैं। इस प्रकार अध्ययनों की प्रकृति भी एक प्रतिबन्ध बन जाती है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि तुलनात्मक विश्लेषणों में तुलना की अभिसीमा (*range of comparison*) का निश्चय साधारणतः सैद्धांतिक योजना (*theoretical scheme*) एवं प्रदत्त क्षेत्र विशेष (*a given area*) के द्वारा होता है। इसलिए इन दोनों को हम आधारभूत प्रतिबन्ध नहीं मानेंगे। अध्ययन के स्तरों का निश्चय बहुत कुछ इन दोनों के द्वारा ही होता है। उदाहरण के लिए, किसी समस्या के रूप में राजनीतिक अस्थिरता का अध्ययन सामान्यीकरण के एक उच्च स्तर पर किया जाएगा। यहाँ बृहत्-

(period) भी हो गया है। अब तुलना आजकल विविध स्थानों की राजनीतिक व्यवस्थाओं की हो न होकर विविध कालों की राजनीति की भी होने लगी है। अब तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग से राजनीति की गत्यात्मकताओं (dynamics of politics) को समझने का प्रयास किया जाता है। इसलिए इस पद्धति के प्रयोग में अधिक सावधानी रखनी होती है। अब यह भी ध्यान रखना होता है कि तुलना केवल सर्वधानिक, कानूनी व औपचारिक स्तर तक ही सीमित नहीं रहे, वरन् गहराइयों में भी जो राजनीतिक गत्यात्मकताओं का स्पष्टीकरण करने में सहायक हो।

राजनीति विज्ञान में व्यवहारवादी श्रान्ति ने अध्ययन के नये आयाम (dimensions) ही प्रस्तुत नहीं किए हैं बल्कि नये परिष्कृत उपकरण भी उपलब्ध कराए हैं। इस कारण तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग अधिक कठोरता (rigorous) से किया जाने लगा है। अब यह पद्धति तुलनात्मक प्रक्रिया के रूप में देखी जाने लगी है इसलिए यह सावधानी रखना आवश्यक है कि अध्ययनों के उद्देश्यों तक पहुँचने के लिए पद्धति के प्रयोग का हर चरण सक्ती के साथ प्रयुक्त हो।

तुलनात्मक पद्धति के अर्थ प्रकृति और विषय क्षेत्र के वर्णन से यह स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक गत्यात्मकताओं को समझने में इस पद्धति का आधारभूत योगदान है। वास्तव में तुलनात्मक पद्धति राजनीतिक व्यवहार को स्पष्ट करने में अत्यधिक महत्त्व रखती है। इसकी उपयोगिता का विवेचन करने से उसकी भूमिका का स्पष्टीकरण हो जाएगा।

तुलनात्मक पद्धति की उपयोगिता (UTILITY OF COMPARATIVE METHOD)

राजनीतिक अध्ययनों में विशेषकर तुलनात्मक राजनीति में तुलनात्मक पद्धति की बहुत उपयोगिता है। दूसरे विश्वयुद्ध के बाद राजनीतिक व्यवस्था की तुलनाओं में क्रान्तिकारी परिवर्तन आ गया है। अब राजनीतिक व्यवस्था को विभिन्न परस्पर विरोधी दार्श्यों और मार्गों को स्वीकृत निर्णयों में परिवर्तित करने की व्यवस्था कहा जाने लगा है। इस प्रकार के निर्णयों तक पहुँचने में बहुसूत्री सामाजिक समूहों, दलों, सघनों, हित-संगठनों और क्षेत्रों के परस्पर विरोधी विचारों में सामंजस्य स्थापित करना होता है। एक राजनीतिक व्यवस्था में एक तरफ तो कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका व नीरक्षमाही के रूप में सरकारी संरचनाएँ (structure) होती हैं तथा दूसरी तरफ सामाजिक एवं आर्थिक प्रक्रिया से सम्बन्धित समूह होते हैं। इन दोनों की संयोजन-बन्दी सम्राट के सदस्यों के वे विचारों और मूल्य होते हैं जो वे राजनीतिक व्यवस्था के बारे में रखते हैं। विभिन्न सरकारी अंगों—आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक समूहों और विचारधाराओं के बीच अनवरत अन्त क्रियाएँ होती रहती हैं। इन्हीं अन्त क्रियाओं के आधार पर राजनीति की गत्यात्मक शक्ति का निर्माण होता है और यही शक्ति व्यवस्था में निर्णय की स्थिति लाती है। इन सभी में स्थायित्व के साथ ही साथ लगातार परिवर्तन

और उपलब्ध-पुल होते रहते हैं। यह एक कुशल और प्रभावशाली राजनीतिक व्यवस्था नहीं है जो परिवर्तनों और स्थायित्व के बीच सतुलन बनाए रखे। दूसरे शब्दों में राजनीतिक व्यवस्था की प्रभावशीलता की कसौटी इस बात में निहित है कि वह सम्भावित परिवर्तनों और वर्तमान स्थायित्व के बीच सतुलन रखने में कहां तक सफल होती है? तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग से वर्तमान में राजनीतिक व्यवस्थाओं की ऐसी प्रभावशीलता या इसके अभाव के कारकों को समझने व समझने में सहायता मिलती है? इसलिए ही तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग महत्वपूर्ण बन गया है। क्योंकि, एक राजनीतिक व्यवस्था की अन्य राजनीतिक व्यवस्था से तुलना करते ही दोनों व्यवस्थाओं में परिवर्तन या जड़ता के कारकों का संकेत मिलने लगता है। वही कारण था कि अरस्तू ने राजनीतिक स्थायित्व व क्रान्तियों के कारणों को समझने के लिए ही यूनान के नगर-राज्यों के 158 संविधानों की तुलना की थी। इसलिए ही अरस्तू को तुलनात्मक पद्धति का प्रवर्तक कहा जाता है। अतः तुलनात्मक पद्धति, राजनीतिक व्यवहार की गहराई तक पहुंचने के लिए आवश्यक है। तुलनाओं के माध्यम से ही राजनीतिक समझ बढ़ती है। संक्षेप में तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग की उपयोगिता को निम्नलिखित बिन्दुओं से स्पष्ट कर सकते हैं—

- (1) राजनीतिक व्यवहार को समझने में सहायक है।
- (2) राजनीति को वैज्ञानिक अध्ययन बनाने में सहायक है।
- (3) राजनीति में सिद्धान्त निर्माण करने में सहायक है।
- (4) प्रचलित राजनीतिक सिद्धान्तों की पुनः प्रामाणिकता सिद्ध करने में सहायक है।

प्रथम अध्याय में तुलनात्मक राजनीति के महत्व का वर्णन करते समय इन्हीं बिन्दुओं के इर्द-गिर्द विवेचन हुआ है। जायें तुलनात्मक राजनीति का महत्व स्पष्ट करती हैं वही तुलनात्मक पद्धति की राजनीतिक अध्ययनों में उपयोगिता का भी संकेत देती हैं। इसलिए यहाँ इनका अलग से विस्तार में वर्णन अनावश्यक है। यहाँ केवल इतना ही ध्यान रखना है कि आजकल सामाजिक विज्ञान और विशेषकर राजनीति-विज्ञान, नीति-विज्ञान (policy science) के रूप में देखा जाने लगा है। अब तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग घटना-प्रवाहों (trends) के बारे में विस्तृत व व्यापक भविष्यवाणियाँ करने की अवस्था तक पहुंचने के लिए भी किया जाने लगा है। अब दलीय व्यवस्थाओं या विभिन्न सामाजिक व्यवस्थाओं के राजनीतिक प्रतिमानों पर प्रभाव की तुलना, राजनीतिक व्यवस्थाओं में अस्थिरता की समस्या या श्रेष्ठ राजनीतिक व्यवस्था की स्थापना के लक्ष्य से की जाने लगी है, जिससे सरकार व समाज को सम्भावित खतरों से आगाह किया जा सके। इसमें तुलना ही आधारभूत है। तुलना करके ही ऐसी चेतावनियाँ दी जा सकती हैं। इस तरह तुलनात्मक पद्धति की तुलनात्मक राजनीति में ही नहीं, सभी सामाजिक विज्ञानों में उपयोगिता बढ़ती जा रही है।

तुलनात्मक पद्धति की प्रकृति का विवेचन तथा इसकी परिभाषा करते समय हम यह जान कर खुश हैं कि अनेक विद्वान वैज्ञानिक पद्धति और इस पद्धति में कोई अन्तर नहीं

करते हैं।¹ उस समय हमने इन दोनों के अन्तर की बात कही थी, यहाँ इन दोनों के अन्तर को विस्तार से स्पष्ट करके यह समझने का प्रयास किया जाएगा कि दोनों पद्धतियाँ क्या मौलिक भिन्नताएँ रखती हैं।

तुलनात्मक पद्धति व वैज्ञानिक पद्धति

(COMPARATIVE METHOD AND SCIENTIFIC METHOD)

वैज्ञानिक पद्धति और तुलनात्मक पद्धति का अन्तर समझने के लिए यह आवश्यक है कि वैज्ञानिक पद्धति का अर्थ समझ लिया जाए। इसका अर्थ करते समय ही यह स्पष्ट हो जाएगा कि यह तुलनात्मक पद्धति से कुछ भिन्नताएँ रखती है या नहीं रखती। संक्षेप में इसका वर्णन इस प्रकार है—

सामान्यतया वैज्ञानिक पद्धति को दो अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है। व्यापक अर्थों में इसे विश्व के प्रति एक मनोवृत्ति कहा गया है। इसे सत्यापनीय ज्ञान का व्यवस्थित निकाय और खोज करने का एक तरीका माना है। इस अर्थ में वैज्ञानिक पद्धति ज्ञान की सभी शाखाओं में सर्वत्र एक-सी है। विशिष्ट अर्थ को स्पष्ट करने के लिए आर० एन० थाउलेस² द्वारा दिए गए अर्थ का उल्लेख किया जा सकता है। उसके अनुसार "वैज्ञानिक पद्धति सामान्य नियमों की खोज के लक्ष्य की प्राप्ति हेतु प्रविधियों की एक व्यवस्था है।" इस अर्थ में वैज्ञानिक पद्धति का लक्ष्य पर्यवेक्षण द्वारा तथ्यों को जानना, उनको संकलित एवं वर्गीकृत करना है। इससे परिवर्तनों से सम्बन्धित आकड़ों के बीच अन्तःसम्बन्धों की खोज करके सामान्यीकरण बनाने का प्रयास किया जाता है।

वैज्ञानिक पद्धति में भी प्रयोग के कुछ प्रमुख चरण होते हैं। रोनाल्ड यंग³ ने वैज्ञानिक पद्धति द्वारा सत्यता तक पहुँचने के लिए निम्न स्तरों व चरणों को आवश्यक माना है—

- (1) कार्यकारी परिकल्पना का निर्माण करना,
- (2) तथ्यों का पर्यवेक्षण, संकलन तथा आलेखन (recording),
- (3) आकड़ों का अनुक्रमों या श्रेणियों में वर्गीकरण,
- (4) वैज्ञानिक सामान्यीकरण,
- (5) नियमों का प्रतिपादन।

वैज्ञानिक पद्धति में अध्ययन की किसी भी इकाई को लिया जाता है और उसके बारे में कार्यकारी (working) परिकल्पना कर ली जाती है। उसके बाद इस इकाई से सम्बन्धित तथ्यों का अवलोकन करके आकड़े एकत्रित किए जाते हैं। इन आकड़ों की परिकल्पना को ध्यान में रखते हुए वर्गीकरण करके उनके आधार पर सामान्यीकरण बनाए जाते हैं।

¹Particularly Lasswell and G. Almond equates comparative method with scientific method.

²R. N. Thowless *The Study of Society*, 1956, p. 28

³Persld Young (Eds.), *Approaches to the Study of Politics*, Evanston, Ill North Western University Press, 1958, p. 128

अगर अनेको इकाइयो का वैज्ञानिक पद्धति से किया गया अध्ययन उपलब्ध हो, तो इनके आधार पर सिद्धान्त बनाए जाते हैं। इन चरणों के विवेचन से यह लगता है कि वैज्ञानिक पद्धति तुलनात्मक पद्धति के समान ही है। क्योंकि मोटे तौर पर तुलनात्मक पद्धति में भी ऐसे ही चरणों का प्रयोग होता है। परन्तु गहराई से देखा जाए तो दोनों में बहुत अन्तर है। कुछ अन्तर प्रक्रियात्मक हैं तो कुछ तार्किक कहे जा सकते हैं। इनका असंग-अलग धीरे-धीरे के अन्तर्गत उल्लेख करना इन्हे समझने में सहायक होगा।

(क) तुलनात्मक पद्धति व वैज्ञानिक पद्धति में प्रक्रियात्मक अन्तर (Procedural differences between scientific and comparative method)—यह दोनों पद्धतियाँ प्रक्रियात्मक दृष्टि से काफी भिन्नता रखती हैं परन्तु इनमें से निम्नलिखित प्रमुख हैं प्रथम अन्तर अध्ययन की इकाई को लेकर है। वैज्ञानिक पद्धति में अध्ययन की केवल एक इकाई ही पर्याप्त है। इस इकाई का व्यापकतम अध्ययन इस पद्धति से किया जा सकता है और अन्य इकाइयों की अनिवार्यता नहीं होती। परन्तु, तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग ही तब हो सकता है जबकि कम से कम अध्ययन की दो इकाइयाँ हों। यही कारण है कि जब किसी घटनाक्रम का केवल एक ही उदाहरण हो तो वैज्ञानिक पद्धति का तो उसके अध्ययन में प्रयोग किया जा सकता है परन्तु तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग सम्भव नहीं है। दूसरा अन्तर तुलना की इकाई के चुनाव से सम्बन्धित है। तुलनात्मक पद्धति में एक से अधिक इकाइयों की अनिवार्यता, इकाइयों के चुनाव का आधार भी एक समान हो, यह आवश्यक बना देती है। यही कारण है कि तुलनात्मक पद्धति चुनी गई इकाइयों का आधार प्रत्यक्ष ढाँचा या विचारबद्ध (framework) होना चाहिए। जबकि वैज्ञानिक पद्धति में एक ही इकाई के कारण ऐसी आवश्यकता नहीं है। तीसरा अन्तर शोध के ढाँचे से सम्बन्धित है। तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग के लिए यह आवश्यक है कि अन्वेषण का ढाँचा सुनिश्चित हो अन्यथा तुलनाएँ करना ही कठिन हो जाएगा। परन्तु वैज्ञानिक पद्धति के प्रयोग में ऐसा कोई बन्धन नहीं है। इस तरह दोनों विधियाँ, प्रक्रियात्मक अन्तर रखती हुई दिखाई देती हैं।

(ख) तुलनात्मक पद्धति व वैज्ञानिक पद्धति में तात्त्विक अन्तर (Substantive differences between scientific method and comparative method)—तुलनात्मक पद्धति तात्त्विक दृष्टि से भी वैज्ञानिक पद्धति से भिन्न दिखाई देती है। इनमें पहला तात्त्विक अन्तर तुलना सम्बन्धी है। वैज्ञानिक पद्धति में तुलना गीर्ण होती है और कई वैज्ञानिक अध्ययनों में तुलनाओं का सहारा बिल्कुल ही नहीं लिया जाता अर्थात् वैज्ञानिक पद्धति में कई बार तुलना करने की आवश्यकता ही नहीं पड़ती है। जबकि तुलनात्मक पद्धति में तुलना आधारभूत होती है। तुलनात्मक पद्धति का तो प्रयोग ही तुलना करने के लिए होता है। दूसरा अन्तर अध्ययन के उद्देश्य को लेकर है। वैज्ञानिक पद्धति के प्रयोग का प्रमुख उद्देश्य सिद्धान्त निर्माण से सम्बन्धित होता है। वैज्ञानिक पद्धति सिद्धान्त निर्माण के लिए ही अपनाई जाती है। परन्तु तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग सिद्धान्त निर्माण का उद्देश्य मात्र लेकर नहीं किया जाता है। इसमें तुलना के द्वीय लक्ष्य रहती है और तुलनाओं के आधार पर सामान्य निष्कर्ष निकाले जाते हैं। इस पद्धति के

प्रयोग से तुल्य इकाइयों के बीच समानताओं और असमानताओं का स्पष्टीकरण होता है पर तुलनाएँ सिद्धान्त निर्माण के लक्ष्य से ही प्रेरित नहीं रहती हैं। यह दूसरी बात है कि तुलनाओं से प्राप्त सामान्य निष्कर्षों का उपयोग सामान्यीकरण या सिद्धान्त निर्माण में कर लिया जाए पर यह गौण लक्ष्य ही रहता है।

इस प्रकार वैज्ञानिक पद्धति तुलनात्मक पद्धति से काफी भिन्न है। इन दोनों में उपरोक्त भिन्नताओं के अलावा भी कुछ अन्तर हैं। वैज्ञानिक पद्धति में परिकल्पना के आधार पर ही अध्ययन इकाइयों का चयन किया जाता है। परन्तु तुलनात्मक पद्धति में परिकल्पना इकाई के चयन के बाद की जाती है। वैज्ञानिक पद्धति का हर प्रकार की अध्ययन इकाई में प्रयोग सम्भव है। जबकि तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग तब ही किया जा सकता है जब सभी इकाइयाँ प्रत्ययी ढांचे की दृष्टि से एक समान हों। इस सबसे यह स्पष्ट है कि वैज्ञानिक पद्धति व तुलनात्मक पद्धति दो भिन्न-भिन्न प्रकार की पद्धतियाँ हैं जिनमें समानता से अधिक भिन्नताएँ ही हैं।

तुलनात्मक पद्धति के वैज्ञानिक पद्धति से अन्तर समझने के बाद इसका प्रयोगात्मक विधि व सांख्यिकी विधि से अन्तर समझना उपयोगी रहेगा। पहले हम इससे व प्रयोगात्मक पद्धति के अन्तर का उल्लेख करेंगे और बाद में सांख्यिकी विधि से इसकी समानता व भिन्नता का विवेचन करेंगे।

तुलनात्मक पद्धति व प्रयोगात्मक पद्धति (COMPARATIVE METHOD AND EXPERIMENTAL METHOD)

तुलनात्मक पद्धति की तरह ही प्रयोगात्मक पद्धति में भी दो या दो से अधिक परिवर्त्यों के बीच आनुभविक सम्बन्ध स्थापित किया जाता है। हमने तुलनात्मक पद्धति की परिभाषा करते समय यह देखा था कि यह दो या अधिक परिवर्त्यों के बीच सामान्य आनुभविक सम्बन्धों की स्थापना करने की विधि है। तब क्या यह दोनों विधियाँ एक ही समान हैं? दोनों के अर्थ से तो यही तात्पर्य निकलता है कि दोनों पद्धतियाँ एक-सा ही लक्ष्य प्राप्त करने से सम्बद्ध हैं। परन्तु वास्तव में दोनों में बहुत अन्तर है। प्रयोगात्मक पद्धति के गतिष्ठ विवेचन से यह स्पष्ट हो जाएगा।

प्रयोगात्मक पद्धति में दो या दो से अधिक परिवर्त्यों में सम्बन्ध स्थापित करने के लिए विशेष चरणों का प्रयोग किया जाता है। सबसे पहले दो एक-से समूहों (equivalent groups) का चयन किया जाता है। इनमें से एक समूह को प्रयोगात्मक समूह (experimental group) तथा दूसरे को नियंत्रित समूह (control group) बनाया जाता है अर्थात् एक समूह पर प्रयोग किए जाने हैं और दूसरे को प्रयोग के प्रभाव से मुक्त रखा जाता है। समूहों के चुनाव के बाद परिकल्पना या जिन परिवर्त्यों में सम्बन्धों की खोज की जाती है उसके अनुसार दोनों समूहों से सम्बन्धित आकड़ों का सङ्कलन किया जाता है। तीसरे चरण में एक समूह को नियंत्रित कर दिया जाता है अर्थात् उसको बाहरी उद्दीपक या प्रेरकों (stimuli) से बचाकर रखा जाता है तथा दूसरे समूह

पर बाहरी उद्दीपक का प्रभाव पड़ने दिया जाता है। कुछ समय तक दूसरे समूह पर बाहरी प्रभाव पड़ने से उसमें परिवर्तन आने की सम्भावनाएँ हो जाती हैं। एक निश्चित अवधि के बाद इस समूह से उन्हीं परिवर्तनों के सम्बन्ध में, जिनके लिए प्रभाव से पहले आकड़े एकत्र किए गए थे, दुबारा आकड़े एकत्र किए जाते हैं और इन आकड़ों का पहले वाले आकड़ों से मिलान किया जाता है और इनमें अन्तरो की बाहरी उद्दीपक के प्रभाव से उत्पन्न माना जाता है। इससे दो या दो से अधिक परिवर्तनों का सम्बन्ध मालूम हो जाता है। उदाहरण के लिए, मतदान-आचरण और चुनाव प्रचार के बीच सम्बन्ध स्थापित करना हो तो प्रयोगात्मक पद्धति का उपयोग इस प्रकार किया जाएगा।

चुनावों से पहले दो एक ही तरह के आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक व शैक्षणिक समानता वाले व्यक्तियों के निर्वाचन क्षेत्र अध्ययन के लिए चुन लिए जाएंगे। निर्वाचन क्षेत्रों का चयन करते समय यह ध्यान रखना जरूरी है कि दोनों निर्वाचन क्षेत्र अधिकतम समानता वाले हों क्योंकि प्रयोगात्मक पद्धति के लिए दो समान समूह आवश्यक होते हैं। अब दोनों निर्वाचन क्षेत्रों में प्रभावशाली पद्धति से मतदान सम्बन्धी आकड़े एकत्र किए जाते हैं। मान लें कि दोनों निर्वाचन क्षेत्रों में मतदाताओं के 30 प्रतिशत ने कांग्रेस दल को तथा 70 प्रतिशत ने जनसंघ को वोट देने का विचार व्यक्त किया। अब इनमें से एक निर्वाचन क्षेत्र को चुनाव प्रचार के प्रभाव में आने दिया गया अर्थात् यहाँ चुनाव प्रचार होने दिया गया तथा दूसरे निर्वाचन क्षेत्र में चुनाव प्रचार विलुप्त बंद रखा गया। कुछ समय बाद उन दोनों निर्वाचन क्षेत्रों से मतदान सम्बन्धी आकड़े फिर एकत्र किए गए और उनका पहले वाले आकड़ों से मिलान किया गया। मान लें कि नियंत्रित निर्वाचन क्षेत्र में इस बार भी 30 प्रतिशत मतदाताओं ने कांग्रेस दल को तथा लगभग 70 प्रतिशत ने जनसंघ को वोट देने का विचार व्यक्त किया। परन्तु दूसरे निर्वाचन क्षेत्र में आकड़े कुछ भिन्न हो गए। मान लें कि उस निर्वाचन क्षेत्र में अब मतदाताओं के 80 प्रतिशत ने कांग्रेस को तथा 20 प्रतिशत ने जनसंघ को वोट देने का विचार व्यक्त किया। इससे मतदान आचरण पर चुनाव-प्रचार का प्रभाव समझना सम्भव हो जाता है अर्थात् मतदान आचरण व चुनाव-प्रचार के बीच आनुभविक सम्बन्ध स्थापित करना सरल हो जाता है। मतदान आचरण के इन आकड़ों को वास्तविक चुनाव परिणामों से और पुष्ट किया जा सकता है।

उपरोक्त उदाहरण से स्पष्ट है कि प्रयोगात्मक पद्धति भी दो या दो से अधिक परिवर्तनों के बीच आनुभविक सम्बन्ध स्थापित करने में सहायक है परन्तु इस पद्धति का राजनीतिक व्यवस्थाओं से सम्बन्धित परिवर्तनों के बीच सम्बन्ध स्थापित करने में प्रयोग करना सम्बन्ध नहीं है। इस पद्धति के प्रयोग की शर्तें व्यवहार में कभी भी पूरी नहीं की जा सकती हैं। जैसे एक ही प्रकार के दो समूह व्यवहार में सम्भव नहीं हैं। उपरोक्त उदाहरण में दोनों निर्वाचन क्षेत्र एक से ही तो तात्पर्य होगा कि दोनों निर्वाचन क्षेत्रों में मतदाता एक-से लक्षणों से युक्त हों। अर्थात् दोनों में एक-सी शिक्षा हो, एक-सा आर्थिक स्तर हो, एक-सी जातीय व्यवस्था हो, एक ही राजनीतिक जागरूकता हो, एक-से संचार के साधन उपलब्ध हों। दूसरे स्तर पर एक समूह को पूरी तरह नियंत्रित रखा होता है

अर्थात् इसको पूरी तरह चुनाव प्रचार से मुक्त रखना आवश्यक है। व्यवहार में यह कितना कठिन होगा। तीसरे स्तर पर जब उद्दीपक प्रभाव के बाद निर्वाचन क्षेत्र में मतदान आचरण सम्बन्धी बाकड़े फिर से इकट्ठे करने होते हैं तो मतदाता पहले वाले उत्तर को भूलता नहीं होता है और फिर वही उत्तर दे देता है। इससे सारे निष्कर्ष ही गलत हो जाते हैं।

इस तरह प्रयोगात्मक पद्धति के राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित परिवर्त्यों के बीच आनुभविक सम्बन्ध स्थापित करने की सैद्धान्तिक दृष्टि से आदर्श विधि होते हुए भी व्यवहार में प्रयुक्त नहीं हो सकती है। क्योंकि, राजनीति-शास्त्र का विद्यार्थी अपने प्रयोग की वस्तु मनुष्य के साथ नियंत्रित प्रयोग नहीं कर सकता है। मनुष्य स्वयं विचारशील होता है वह भावनाओं का पुतला है और साथ ही जिन विचारों, धारणाओं तथा भावनाओं के प्रभाव में उसका राजनीतिक जीवन चलता है उसकी गहराई नापना कठिन ही नहीं असम्भव भी होता है। राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित प्रयोग दोहराए भी नहीं जा सकते हैं। ऐसे प्रयोगों के परिणामों में काल एवं स्थान के अन्तर के कारण भी विभिन्नता आ जाती है। स्वयं प्रयोगकर्ता की मान्यताएँ, धारणाएँ व कुठाएँ प्रयोग के परिणाम को प्रभावित किए बिना नहीं रह सकती हैं। इसलिए प्रयोगात्मक पद्धति तुलनात्मक पद्धति का न तो स्थान ले सकती है और न ही दो या दो से अधिक परिवर्तनों में सम्बन्ध स्थापित करने की व्यवस्था कर सकती है। इसकी व्यावहारिक सीमाएँ इतनी हैं कि राजनीतिक व्यवहार को समझने में यह सहायक नहीं हो सकती है।

तुलनात्मक पद्धति व सांख्यिकी पद्धति

(COMPARATIVE METHOD AND STATISTICAL METHOD)

सांख्यिकी पद्धति में भी तुलनात्मक पद्धति के समान ही दो या दो से अधिक परिवर्तनों के बीच सम्बन्ध स्थापित किए जाते हैं। परन्तु इस विधि में अध्ययन में सम्मिलित परिवर्तनों को छोड़कर अन्य सभी परिवर्तनों को, उनमें आंशिक सह-सम्बन्ध (partial correlations) स्थापित करके अलग या नियंत्रित किया जाता है। उदाहरण के लिए राजनीतिक सहभागिता (political participation) शिक्षा के स्तर में सम्बन्ध जानने के लिए उम्र या धर्म के परिवर्तनों को अनेक वर्गों (categories) में विभक्त करके नियंत्रित कर लिया जाता है। आयु के कई वर्ग बनाए जा सकते हैं। 21 वर्ष की आयु तक का वर्ग 22-30 वर्ष, 31-45 वर्ष तथा 45 वर्ष से ऊपर की आयु का वर्ग। अब राजनीतिक सहभागिता व शिक्षा के स्तर में सम्बन्ध जानने समय आयु का परिवर्तन तब अलग या नियंत्रित हो जाएगा जबकि सभी उदाहरण एक ही उम्र के वर्ग के लोगों में ही सम्मिलित किए जाएंगे। इसमें आयु राजनीतिक सहभागिता को इस व्यवस्था में प्रभावित करने वाला परिवर्तन नहीं रहेगा क्योंकि सभी व्यक्ति एक ही आयु-वर्ग के हैं। इस तरह राजनीतिक सहभागिता व शिक्षा के स्तर के बीच सम्बन्ध विदित किए जा सकेंगे। इतना ही नहीं, शिक्षा के विभिन्न वर्ग बनाकर इन सम्बन्धों को और अधिक गहराई से जानना

सम्भव होगा। इसी तरह धर्म के परिवर्त्य को भी नियंत्रित रखा जा सकता है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि शास्त्रिकी पद्धति में भी यही लक्ष्य प्राप्त किया जाता है जो तुलनात्मक पद्धति में प्राप्त किया जाता है। परन्तु यह पद्धति तुलनात्मक पद्धति का स्थान नहीं ले सकती है क्योंकि इस विधि का प्रयोग तभी किया जा सकता है जबकि अनेक उदाहरण या आकड़े उपलब्ध हों। जितने अधिक आकड़े होंगे उतना ही परिणाम परिशुद्ध होता जाएगा। परन्तु राजनीतिक समस्याओं व व्यवस्थाओं के अनेक उदाहरण उपलब्ध नहीं होते हैं। उदाहरण के लिए संसदीय प्रणाली की सफलता के साथ दलीय व्यवस्था की प्रकृति का सम्बन्ध जानने के लिए संसदीय प्रणाली के बहुसंख्यक उदाहरण होने चाहिए अन्यथा परिवर्त्यों को उनमें आंशिक सह-सम्बन्ध स्थापित करके स्थिर रखना सम्भव नहीं हो सकेगा। राजनीतिक व्यवस्थाओं के तो कभी-कभी दो-तीन उदाहरण ही मिल पाते हैं। ऐसी अवस्था में इस पद्धति का उपयोग सम्भव नहीं हो सकता।

तुलनात्मक पद्धति व अन्य पद्धतियों के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि तुलनात्मक पद्धति अपने आप में एक स्वतन्त्र पद्धति है तथा कोई अन्य पद्धति इसका अनुकल्प (substitute) नहीं हो सकती है। राजनीति-विज्ञान में व विशेषकर तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में इस पद्धति का आधारभूत महत्त्व है। परन्तु राजनीतिक प्रक्रियाएँ अत्यन्त जटिल होती हैं। उनमें इतने परिवर्त्य उत्पन्न होते हैं कि सबकी तुलना करना सम्भव नहीं होता तथा अनेक परिवर्त्यों को अचल बनाया ही नहीं जा सकता है। अतः तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग में भी कई समस्याओं का सामना करना पड़ता है। संक्षेप में इनका विवेचन करके इनकी गम्भीरता का अंदाज लगाया जा सकता है।

तुलनात्मक पद्धति की समस्याएं (PROBLEMS OF COMPARATIVE METHOD)

राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित तुलनात्मक विश्लेषणों में तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग प्रमुखतया दो कारणों से कठिन हो जाता है। एक तो पृष्ठभूमि परिवर्त्यों (background variables) की संख्या की समस्या रहती है तथा दूसरी समस्या एक-से प्रत्यक्ष दावे के आधार पर ही उदाहरणों के चयन के कारण केस (cases) की संख्या में बहुत कमी की है। राजनीतिक जीवन में करोड़ों व्यक्तियों की गतिविधियाँ सम्मिलित रहती हैं। यह गतिविधियाँ व उन सब व्यक्तियों का व्यवहार प्रतिमान अनेक तत्वों से प्रभावित होता है। वार्षिक स्थितियों से लेकर जलवायु तक व भौगोलिक विशेषताओं से ऐतिहासिक दुर्घटनाओं तक का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष प्रभाव शासकों व सरकारों के व्यवहार पर पड़ता है। तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग में इन परिवर्त्यों की समस्या अत्यधिक जटिल है क्योंकि राजनीतिक व्यवहार, हर स्तर पर हर क्षण इनसे प्रभावित होता रहता है। इसलिए तुलनाओं को यथार्थवादी बनाने के लिए इन पृष्ठभूमि परिवर्त्यों की न केवल जानकारी हो आवश्यक है बरन इनकी पहचान भी जरूरी है। यह परिवर्त्यों की असंख्यता, जटिलता, इनके माप की कठिनाई इत्यादि इनकी जानकारी सम्भव ही नहीं

होने देती है। दूसरी कठिनाई उदाहरणों की संख्या की है। तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग के लिए अनेक नहीं तो भी काफी उदाहरण आवश्यक हैं। इन समस्याओं का उन्मूलन तो सम्भव है ही नहीं। परन्तु इनसे बचने के लिए सामान्यतः दो उपाय किए जाते हैं। एक तो तुलनात्मक विश्लेषण को तुलनात्मक स्थितियों पर ही केन्द्रित किया जाए तथा दूसरा, तुलनात्मक विश्लेषण को प्रमुख परिवर्तनों पर आधारित रखा जाए। इससे उपरोक्त समस्याओं का आंशिक रूप से समाधान हो जाएगा तथा तुलनात्मक विश्लेषण करने में सरलता रहेगी।

तुलनात्मक पद्धति के अर्थ, प्रकृति तथा क्षेत्र के वर्णन से स्पष्ट हो जाता है कि यह पद्धति राजनीति के अध्ययन में अधिकाधिक प्रयुक्त होगी। इस पद्धति की वैज्ञानिक, प्रयोगात्मक तथा सांख्यिकी विधियों से श्रेष्ठता के कारण तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन में इसका उपयोग बढ़ता जा रहा है।

तुलनात्मक राजनीति के उपागम : राजनीतिक व्यवस्था और संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम

(Approaches in Comparative Politics : Political System and Structural, Functional Approach)

तुलनात्मक राजनीति के परम्परागत और आधुनिक परिप्रेक्ष्यों का चौथे अध्याय में विवेचन किया गया है। इस वर्णन से यह स्पष्ट हुआ है कि परम्परागत और आधुनिक परिप्रेक्ष्यों में अन्तर का प्रमुख आधार अध्ययन विधियों और अध्ययन के दृष्टिकोण का ही है। पाचवें अध्याय में तुलनात्मक पद्धति के विवेचन में भी यही बात स्पष्ट हुई है। इन विवेचनों में अनेक बातों के अलावा प्रमुख बात यह उभरी थी कि तुलनात्मक राजनीति का परम्परागत अध्ययन दृष्टिकोण प्रधानतः संस्थागत, मूल्य-प्रधान, व्यक्तिपरक, अस्तित्वावलीय व चिन्तनात्मक ही रहा, जबकि आधुनिक परिप्रेक्ष्य में नवीन अवधारणाओं पर आधारित, नये-नये अध्ययन दृष्टिकोण अपनाए जाने लगे। बदली हुई परिस्थितियों में परम्परागत दृष्टिकोण के अनुसार किए गए संस्थाओं के असंग-अलग अध्ययनों से जटिल राजनीतिक प्रक्रियाओं की वास्तविक प्रकृति को समझने में तथा सामान्य सिद्धान्तों के निर्माण में सीमित सहायता भी नहीं मिल सकी थी। अतः तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में ऐसे अध्ययन उपागमों व प्रत्ययों की खोज की जाने लगी जिनसे दूसरे विश्व युद्ध के बाद की जटिल राजनीतिक व्यवस्थाओं को समझने में सहायता मिले। अब राजनीति-शास्त्र में प्रचलित राज्य, संविधान, सरकार और कानून आदि प्रत्ययों के आधार पर की जाने वाली राजनीतिक तुलनाओं से सतही ज्ञान से बाये बढ़ना असम्भव-सा हो गया था। क्योंकि, विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में एक तरफ तो परम्परागत अध्ययनों व तुलनाओं को निरर्थक बना दिया। इनमें तेजी से होने वाले राजनीतिक परिवर्तनों को पुराने ढर्रे की पद्धतियों व प्रत्ययों से समझना सम्भव ही नहीं रहा। दूसरी तरफ, नवोदित राज्यों में होने वाले अस्तव्यस्त घटनाक्रमों और नाटकीय परिवर्तनों ने राजनीति-शास्त्र के विद्वानों, विशेषकर तुलनात्मक राजनीति के अध्ययताओं के सामने नई चुनौतियाँ और तुलना के विविध और व्यापक सदर्भ प्रस्तुत कर दिए। अतः तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों को यथार्थवादी बनाने के लिए उन सब प्रत्ययों व परिप्रेक्ष्यों को त्यागना आवश्यक हो गया जो राजनीतिक प्रक्रियाओं की वास्तविकताओं तक ले जाने में असमर्थ थे। इनके स्थान पर नये प्रत्ययों का सृजन करना और अधिक उपयुक्त

व्यवस्था विश्लेषण की आवश्यकता (The Necessity of Systems Analysis)

व्यवस्था विश्लेषण, राजनीतिक विज्ञान और विशेषकर तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण में अनेक कारणों से आवश्यक व उपयोगी बन गया है। अगर हम किसी समाज व्यवस्था की संरचना के स्तर पर देखें तो यह स्पष्ट रूप से चार संरचनात्मक स्तरों से मिलकर बनी हुई व्यवस्था बड़ी जा सकती है। यह चार स्तर हैं—(क) सांस्कृतिक, (ख) सहभागिता (ग) राजनीतिक और (घ) आर्थिक स्तर।

वर्तमान विवेचन में हमारा मुख्य सरोकार केवल राजनीतिक स्तर की समाज की संरचना से ही होने के कारण हम इसी पर अपना ध्यान केन्द्रित करेंगे। राजनीतिक स्तर पर संरचना का तात्पर्य यह है कि राजनीतिक संरचनाएँ समाज की संरचना व्यवस्थाओं में उप-संरचनाएँ हैं, जिनमें एक ऐसी विशिष्टता होती है जो अन्य स्तरों की संरचनात्मक व्यवस्थाओं और स्वयं समाज में भी नहीं पाई जाती हैं। राजनीतिक स्तर की संरचनात्मक व्यवस्था की यह विशेषता है कि यह समाज की अन्य स्तरों की संरचनाओं को आदेश प्रदान करती है। निर्णयों और नियमों के रूप में इसको अन्य सभी व्यवस्थात्मक निकायों को आदेश देने का अधिकार होता है। इन आदेशों का सभी निकायों द्वारा पालन कराया जा सके इसके लिए राजनीतिक व्यवस्था के पास अवधीक शक्ति होती है, जिससे यह सबको बड़ी करने के लिए बाध्य कर सकती है जो उनको करने के लिए कहा जाए। इस प्रकार की संरचनात्मक व्यवस्था की समझने के प्रयास अस्तु से लेकर आज तक होते रहे हैं। समाज के विकास के साथ ही राजनीतिक क्षेत्र में भी जटिलताएं आ गईं, जिनको समझने का प्रयत्न ही नहीं करना था, अपितु जिनको वैज्ञानिक विधि से समझकर उनके सम्बन्ध में सामान्य सिद्धान्त बनाने का प्रयत्न भी करना था। इसके लिए किसी ऐसी अवधारणा का सूत्रन आवश्यक हो गया जो परिवर्तित राजनीतिक परिस्थितियों में जटिल राजनीतिक प्रक्रियाओं की गणनात्मक गतिविधियों को समझने और उनसे सम्बन्ध में सामान्यीकरण करने में सहायक हो सके। इसके लिए डेविड ईस्टन ने एक नई अवधारणा की, जो प्राणी-विज्ञानों और समाज-शास्त्र में पहले से ही प्रयुक्त हो रही थी, राजनीति-शास्त्र में प्रयुक्त करने का विचार रखा और तब से राजनीतिक अध्ययनों में इस अवधारणा पर आधारित व्यवस्था विश्लेषण प्रमुख दृष्टिकोण बन गया है। तुलनात्मक राजनीति में इसकी आवश्यकता निम्नलिखित कारणों से महसूस की जाने लगी।

(क) माधुनिक तुलनात्मक विश्लेषणों में पुराने प्रत्ययों की अनुपयुक्तता (The inadequacy of old concepts in modern comparative analysis)—दूसरे विश्व युद्ध के बाद राजनीतिक संरचनाओं और प्रक्रियाओं में अनेक कारणों से जटिलताएं आ गईं। अनेक राष्ट्रों के राज्यो के रूप में उदय ने राजनीतियों में इतनी भिन्नता ला दी कि इनमें गतिधान में व्यवस्था कुछ और प्रकार की बन गई और वह व्यवहार में कुछ अन्य ही प्रकार में सक्रिय होने लगी। इस कारण ऐसी राजनीतियों को 'राज्य', 'राष्ट्र' और 'गतिधान' जैसे परम्परागत प्रत्ययों का आधार पर समझना एकदम असम्भव हो गया क्योंकि, यह परम्परागत प्रत्यय अनेक प्रकार की कठिनाइयां और सीमाएं प्रस्तुत करने लगे थे। शुरुआत में, इन प्रत्ययों की तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में निम्नलिखित

कारणों से कोई उन्नयन नहीं रह गई थी—

(i) यह प्रत्यक्ष कानूनी और संसदीय अर्थों द्वारा मर्यादित और सीमित थे।

(ii) इन प्रत्यक्षों का प्रयोग हर राज्य में भिन्न-भिन्न प्रकार में किया जाता रहा था।

(iii) इनकी भूमिका और प्रभावकारिता को नियमित करने वाले, अनौपचारिक व अराजनीतिक समूहों, मण्डित द्वितीय, दशक समूहों, व्यक्तिओं की राजनीतिक अभिवृत्तियों और अन्तर्बैधानिक सम्बन्धों की यह जड़ें बना कर रहे थे। और

(iv) इन प्रत्यक्षों के प्रयोग पर आधारित अध्ययनों ने राजनीति के संज्ञात्मक और औपचारिकता वाले पक्षों का ही ज्ञान सम्भव था तथा राजनीति की साम्यविकृतियों को यह तक पट्टचना कठिन हो गया था।

इन कारणों से तुलनात्मक राजनीति में 'राज्य', 'सरकार' आदि प्रत्यक्षों की कोई विशेष उन्नयन नहीं रह गई थी। इसलिए ऐसे प्रत्यक्षों की आवश्यकता महसूस की जाने लगी जो इन कमियों से मुक्त हों और राजनीति की साम्यविकृतियों को समझने में सहायता कर सकें। उदाहरण के लिए अगर सोवियत रूस की साम्य व्यवस्था का 'सविधान' के प्रत्यक्ष के आधार पर अध्ययन किया जाए तो यह स्पष्टतम लोकतान्त्रिक राज्य के रूप में दिखाई देगा। किन्तु, साम्यविकृति इसके पूर्णतया विपरीत है। अतः 'राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा के आधार पर तुलनात्मक अध्ययन दृष्टिकोण विरहित करने की आवश्यकता पड़ी।

(क) तुलनात्मक विश्लेषण के अधिक व्यापक ढाँचे की आवश्यकता (The need for a more comprehensive framework of comparative analysis)—परम्परागत अध्ययन और तुलनात्मक विश्लेषण केवल कानूनी सम्पारमक ढाँचों पर आधारित थे। इनमें कानूनी या सम्पारमक व्यवस्थाओं की तुलना और विश्लेषण पर ही बत दिया जाता था, जिससे अध्ययन केवल औपचारिकता के आवरण में ही डूबे रह जाते थे। कानूनी सत्यात्मक दृष्टिकोण में राजनीति के अराजनीतिक समूहों और शक्तियों को सम्मिलित करते अध्ययन नहीं किए जाते थे। जबकि, परिबन्धित 'राजनीतिक परिस्थितियों में राजनीतिक सम्प्राप्ति व व्यवहारी की सबसे महत्वपूर्ण नियामक शक्तियाँ, राजनीति के बाहर ही रहकर प्रभावकारी रूप में सम्पूर्ण राजनीतिक सक्रियता पर आधारित रहने लगी थीं। अतः आधुनिक तुलनात्मक विश्लेषणों में उन सब शक्तियों को सम्मिलित करना आवश्यक हो गया जिसमें राज्यों की कानूनी व संवैधानिक गतिविधियाँ नियमित, सीमित और नियंत्रित होती हैं। कई बार तो ऐसा देखा जाता है कि राजनीतिक सम्प्राप्ति की कार्य-प्रणाली इन्हें अनौपचारिक, अराजनीतिक और राजनीति से बाहर रहने वाली शक्तियों से निश्चित होती है। उदाहरण के लिए, व्यवस्थापिका सभाएँ क्या कार्य, किस प्रकार और किसकी स्वतन्त्रता से करती हैं, इनके नियामक राजनीतिक दल और कार्यपालिका बन गए जो स्वयं सब नियंत्रण करते व्यवस्थापिका की औपचारिक छाप या मोहर उगवाने के लिए विधेयकों को विधान मण्डलों में प्रस्तुत करने और उनसे पारित कराने का दिखावा करते हैं। राजनीतिक दलों की ऐसी भूमिका सरकार की शक्तियों के पृथक्करण को ही बेकार कर लेती है। उदाहरण के लिए, अमेरिका में दस वक्ता राष्ट्रपति कैंडिडेट का कांग्रेस से अपने दल के बहुमत के माध्यम से पूर्ण नियंत्रण हो

नहीं है अपितु कार्यपालिका व व्यवस्थापिका का मसदोय प्रणालियों से अधिक विलयन भी देखने का मिलता है। अतः तुलनात्मक राजनीति में ऐसी अवधारणा की आवश्यकता महसूस की जाने लगी जो राजनीति के अराजनीतिक तथ्यों को अध्ययनों में सम्मिलित करने में सहायक हो। राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा ऐसी ही आवश्यकता को पूरा करती है।

(ग) तुलनात्मक राजनीति में विचारधारा से मुक्त दृष्टिकोण की आवश्यकता (The need for an ideologically free approach in comparative politics)—वर्तमान शताब्दी में राजनीतिक व्यवस्थाएँ राजनीतिक विचारधाराओं के टकराव की मश बनो हुई हैं। हर देश में परस्पर विरोधी विचारधाराओं के प्रचार के और प्रसार प्रयत्नों के कारण राजनीतिक व्यवस्थाओं पर आंतरिक और बाहरी दृष्टि से भारी दबाव पड़ रहे हैं और विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाएँ विभिन्न विचारधारा के रंग में रंग गयी हैं। अब लोकतन्त्र तानाशाही, साम्यवादी और पूँजीवादी व्यवस्थाओं में भी इनके अर्थ-वैविध्य हो गए हैं। अतः कानूनी संस्थागत अध्ययन विचारधारा से जुड़ जाने के कारण उपयोगी नहीं रहे और ऐसी अवधारणा की आवश्यकता हुई जो विभिन्न विचारधाराओं से वृत्त राजनीतिक व्यवस्थाओं का, इन सबसे मुक्त रहकर अध्ययन सम्भव बना सकें अर्थात्, ऐसा दृष्टिकोण आवश्यक हो गया जो राजनीतिक व्यवस्थाओं को विचारधारा के कोण (angle) से नहीं देखे और तटस्थ व निष्पक्ष रूप से उनकी व्याख्या करने में सहायक हो। राजनीतिक व्यवस्था की धारणा ऐसी ही धारणा है जिसका समय, स्थान और विचारधारा विशेष से कोई सम्बन्ध नहीं होता है।

(घ) तुलनात्मक राजनीति में यथार्थवादी दृष्टिकोण की आवश्यकता (The need for a realist approach in comparative politics)—तुलनात्मक विश्लेषणों का प्रमुख उद्देश्य राजनीति की वास्तविकताओं को समझकर राजनीतिक व्यवहार के बारे में सिद्धान्त निर्माण करने का है। इसके लिए राजनीतिक व्यवहार को प्रभावकारी ढंग से नियमित और निरूपित करने वाले कारकों को जानने में तुलनात्मक राजनीति की अधिक दिलचस्पी है। तुलनात्मक राजनीति में केवल यही जानने का प्रयत्न नहीं किया जाता है कि राजनीतिक जगत में क्या हो रहा है, अपितु, विशेष रूप से यह जानने का प्रयास भी किया जाता है कि ऐसा क्यों और किन कारणों से हो रहा है? वे कौन-सी शक्ति हैं जो इस व्यवहार को इस प्रकार का बनाती हैं? यह सब यथार्थ तक पहुँचने के लिए जानना आवश्यक है। इसलिए वास्तविकताओं तक पहुँचाने में सहायक अवधारणा का उपयोग तुलनात्मक विश्लेषणों में आवश्यक हो गया। राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा तुलनात्मक विश्लेषणों को यथार्थवादी अध्ययन में सहायक मानी जाने के कारण आवश्यक हो गई।

(च) तुलनात्मक राजनीति को वैज्ञानिक अध्ययन बनाने के लिए (The need to make comparative politics a scientific study)—राजनीति शास्त्र के विद्वानों का अस्तु के समय से ही यह प्रयत्न रहा है कि राजनीति से सम्बन्धित ज्ञान को विज्ञान का रूप किस प्रकार दिया जाए? तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन इस प्रयत्न में विशेष

सहायक माना जाता है। तुलनात्मक राजनीति की विज्ञान की श्रेणी में साने का मूल उद्देश्य ही निरंतरताओं तथा सामान्यीकरणों की तलाश कर सुनिश्चित मा सम्भावित व्यवहारों का संकेत देना है। राजनीति के इस उप-अनुशासन को वैज्ञानिक बनाने में परम्परागत प्रत्यक्ष सहायक नहीं हो पाए थे। यह प्रत्यक्ष तुलनात्मक राजनीति की वैज्ञानिक बनाने में किस प्रकार सहायक नहीं रहे इसको समझने के लिए हमें यह समझना होगा कि किसी अध्ययन की कौन-सी स्थिति को वैज्ञानिक स्थिति कहा जाए? इसके उत्तर में यह कहा जा सकता है कि जब किसी शास्त्र के अध्ययन में व्यवस्थितता का इतना समावेश हो जाय कि उचित सामान्य नियमों के उत्पादन की स्थिति उत्पन्न हो जाए और उन सामान्य नियमों से हम किसी विशेष स्थिति का अध्ययन करने में समर्थ हो और भविष्य-वाणिया की जा सकें तो वह विषय विज्ञान की श्रेणी में सम्मिलित किया जा सकता है।

इस प्रकार, किसी अध्ययन में प्रामाणिक सामान्य नियम, जो विशेष स्थितियों में लागू होते हो तथा जिनसे भविष्यवाणिया सम्भव होती हो, तो यह उसमें वैज्ञानिक स्थिति का संकेत माना जाता है। इसी प्रकार, तुलनात्मक राजनीति में वैज्ञानिक स्थिति भी उस स्थिति की ओर इंगित करती है जिससे सामान्य नियमों की उत्पत्ति होती हो और जिससे राजनीतिक व्यवहार के बारे में भविष्यवाणी सम्भव बनती है, तथा यह प्रामाणिक सामान्य नियम विशेष राजनीतिक स्थिति पर लागू हो नहीं हो, अपितु उसकी व्याख्या भी करते हो। ऐसी स्थिति तुलनात्मक राजनीति की वैज्ञानिकता की स्थिति कही जा सकती है इसके लिए नये प्रत्यक्षों की आवश्यकता महसूस हुई। राजनीतिक व्यवस्था का प्रत्यक्ष इसी प्रकार का प्रत्यक्ष है और इस कारण तुलनात्मक राजनीति-शास्त्र को वैज्ञानिकता के स्तर पर लाने में इसकी उपयोगिता इसको तुलनात्मक विश्लेषण में आवश्यक बना देती है।

इस विवेचन से स्पष्ट है, कि तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक व्यवस्था उपागम की विशेष उपयोगिता और आवश्यकता है। अब तक तुलनात्मक विश्लेषणों में जिन प्रत्यक्षों का उपयोग होता रहा या उनसे तुलनात्मक राजनीति को न वैज्ञानिकता के स्तर तक लाया जा सका या और न ही इनसे अध्ययनों को पर्यायवादी बनाने में विशेष सहायता मिल पा रही थी। परिवर्तित राजनीतिक संदर्भ में तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों के सामने नई चुनौतियां प्रस्तुत हो गई थी और इनके अनुरूप राजनीतिक अध्ययन बने रह सकें इसके लिए नये दृष्टिकोणों की आवश्यकता महसूस की जाने लगी थी। राजनीतिक व्यवस्था का दृष्टिकोण इस आवश्यकता की पूर्ति के लिए ही इसमें प्रयुक्त किया जाने लगा।

सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त : संक्षिप्त व्याख्या (The General Systems Theory - A Brief Review)

‘राजनीतिक व्यवस्था’ की अवधारणा का अर्थ समझने के लिए यह आवश्यक है कि हम सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त का अर्थ समझ लें। ‘व्यवस्था’ की अवधारणा पर ही ‘राजनीतिक व्यवस्था’ की धारणा आधारित है, अतः राजनीतिक व्यवस्था का अर्थ तब

तक समझना बठिन होगा जब तक कि हम सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त की नहीं समझ लें। अतः हम सक्षेप में पहले सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त की व्याख्या करेंगे।

विकास की दृष्टि से देखा जाए तो 'व्यवस्था' की अवधारणा, विभिन्न अनुशासनों में विद्यमान कठोर विभक्तीकरण, घोष प्रयास। के अनावश्यक आवृत्तिकरण, प्रति-अनुशासनात्मक के अभाव से उत्पन्न परिस्थिति का मुकाबला करने के लिए प्रभावित हुई बड़ी जा सकती है। विज्ञानों की ऐसी स्थिति में एक विज्ञान में घोष कार्य से प्राप्त अन्तर्दृष्टि व ज्ञान का उपयोग अन्य किसी भी विज्ञान में नहीं किया जा सकता था। विभिन्न विज्ञानों या अनुशासनों के बीच स्वतः ही दोबारें छोड़ होने लगी थीं, जिससे ज्ञान का एक अनुशासन से दूसरे अनुशासन की तरफ प्रवाह नहीं हो पा रहा था। इस स्थिति में निपटने के लिए अनेक विद्वान विभिन्न विज्ञानों के एकीकरण की बात करने लगे। इन लोगों की मान्यता थी कि विविध अनुशासनों में अनेक सामान्य बातें समान रूप से पाई जाती हैं। अतः इनको एक तारतम्य में पिरोने के लिए कोई ऐसा अमूर्त ढांचा निर्मित करना आवश्यक समझा गया जिससे कोई सामान्य सिद्धान्त बनाया जा सके और जो सभी अनुशासनों में समस्याओं को समझने में सहायक हो सके। ऐसे सामान्य सिद्धान्त के निर्माण में प्रयत्नशील विद्वानों ने सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त का विचार विवक्षित किया जो 'व्यवस्था' की अवधारणा पर आधारित है।

'व्यवस्था' की अवधारणा पर आधारित सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त का प्रारम्भिक विवेचन 1920 में जीवशास्त्री लॉड बर्टेन्फी द्वारा किया गया था किन्तु, इस पर महत्ता चिन्तन दूसरे विश्व युद्ध के बाद ही शुरू हुआ। इस सिद्धान्त का अमूर्त रूप तो जीवशास्त्र से प्रस्थापित हुआ। किन्तु, इसका सामाजिक विज्ञानों में परिचालनात्मक रूप सबसे पहले मानव-शास्त्र और बाद में समाज-शास्त्र, मनोविज्ञान और राजनीति विज्ञान में स्थापित हुआ। यहाँ हम इस अवधारणा के विभिन्न अनुशासनों में विद्वानों द्वारा किए गए प्रयोग की चर्चा नहीं करके केवल सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त का विवेचन करना ही प्रासंगिक समझते हैं। अतः इसी का सक्षेप में वर्णन किया जा रहा है।

सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त विभिन्न अनुशासनों में एकता लाने वाली अवधारणाओं की खोज से सम्बन्धित है। ऐसी ही एक अवधारणा, जिसके इर्द-गिर्द सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त निर्मित किया गया है, 'व्यवस्था' की है। व्यवस्था की विभिन्न प्रकार से परिभाषा की गई है। बर्टेन्फी व्यवस्था की परिभाषा करते हुए लिखते हैं कि "यह अन्तःक्रियाशील तत्त्वों का समूह है।" (a set of elements standing in interaction) हॉल एवं फेगन के अनुसार यह "वस्तुओं में परस्पर तथा वस्तुओं और उनके लक्षणों के बीच सम्बन्धों सहित वस्तुओं का समूह है।" (a set of objects together with relationships between the objects and between their attributes) इसी तरह की व्याख्या करते

¹Ludwig Von Bertalanffy, 'General Systems Theory', *General Systems*, Vol I, 1956, p. 3

²A. Hall and R. Fagen, 'Definition of a System', *General Systems*, Vol I, 1956, p. 18.

हुए कोलिन चेरी ने लिखा है कि व्यवस्था "एक ऐसा सम्पूर्ण है जो सघटक लक्षणों के विभिन्न निर्माणक भागों से सम्मिश्रित रहता है।"² A whole which is compounded of many parts—an ensemble of attributes)। इन परिभाषाओं के बारे में डा० एस० पी० वर्मा ने लिखा है कि "इन सबसे वस्तुओं या तत्त्वों के ऐसे समूह का विचार सविहित है जो विभिन्न संरचनात्मक सम्बन्धों और निश्चित प्रक्रियाओं के आधार पर एक दूसरे के साथ अन्त क्रियाशील और सम्बन्धित रहती है।"³ इन्होंने इसका स्पष्टीकरण करते हुए आगे लिखा है कि 'व्यवस्था' को स्वीकार कर लेने से यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि इन संबंधों की गहराई या तीव्रता तथा इस अन्त-क्रिया की माता कितनी होने पर ही इनको 'व्यवस्था' का नाम दिया जाए? अर्थात् तत्त्वों के बेतरतीब एकत्रण से 'व्यवस्था' को किस प्रकार भिन्न किया जाए? इसके उत्तर में दो दृष्टिकोण अपनाए गए हैं, निम्न। इस विवेचन में हमें उनके उल्लेख की आवश्यकता नहीं लगती है। अतः यहाँ हम सामान्य व्यवस्था के बारे में इतना ही जानना आवश्यक है कि यह अवधारणा दो प्रकार के अर्थों में प्रयुक्त की जाती है। इन दोनों का सक्षिप्त विवेचन करके ही इस सम्बन्ध में सही निष्कर्ष निकालना सम्भव है। अतः इनका अलग से वर्णन किया जा रहा है।

(क) प्रथम प्रकार के अर्थ के अनुसार 'व्यवस्था' शब्द का प्रयोग सभी करने की बात नहीं गई है जबकि बरतुए महत्त्वपूर्ण ढंग से परस्पर सम्बद्ध हो तथा उनकी अन्तर्निभरता का स्तर काफी ऊँचा हो। इस अर्थ में, व्यवस्था, समय एवं स्थान के सदृश में द्रष्टव्य और उसका अस्तित्व अनेक अनुपासनों द्वारा स्वीकृत होना चाहिए। साथ ही साथ इस अर्थ में व्यवस्था से सम्बन्धित संरचनाएँ और प्रक्रियाएँ समय-कम के अनुसार बदलती रहने वाली होनी चाहिए। इस अर्थ में व्यवस्था की परिचालनता ही प्रमुख मानी गई है तथा अनेक वस्तुओं के बेतरतीब समूहीकरण से इसको भिन्न माना गया है।

(ख) व्यवस्था का दूसरा अर्थ पहले वाले अर्थ से एक तरह से अत्यधिक भिन्नता वाला कहा जा सकता है। ईस्टन की तरह अन्य विचारकों द्वारा भी व्यवस्था का सृजनात्मक पक्ष महत्त्वपूर्ण माना गया है। इन अर्थ के समर्थक यह मानते हैं कि व्यवस्था का पहला वाला दृष्टिकोण न सही है और न ही व्यावहारिक बन सकता है। अतः वे व्यवस्था का वह पक्ष ही स्वीकार करते हैं जिसमें शोध के लिए तथ्य-संकलन और विश्लेषण में सहायता या निर्देशन मिल सके। इस अवधारणा का उपयोग शोध में हो सके इसका यही अर्थ 'राजनीति-शास्त्र' में ईस्टन द्वारा प्रचलित किया गया है।

सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त की इस सक्षिप्त व्याख्या में हमने यह देखा है कि व्यवस्था सिद्धान्त सामाजिक विज्ञानों में जीव-शास्त्र से आया है। मानव-शास्त्र, समाज-शास्त्र और मनोविज्ञान में इसके प्रचलन से प्रेरित होकर इस अवधारणा को राजनीति-शास्त्र में भी प्रयुक्त करने का सर्वप्रथम प्रयास डेविड ईस्टन ने किया था। यद्यपि समाजशास्त्रियों ने

² Colin Cherry, *On Human Communication*, New York, Wiley, 1961, p. 507

³ S. P. Varma, *Modern Political Theory*, Delhi, Vikas Publishing House, 1975, p. 154.

व्यवस्था की अवधारणा का प्रयोग मुख्यतया सामाजिक विचारों को समझने में ही किया, किन्तु राबर्ट के० मर्टन एवं टालकोट पारसनस ने इस सिद्धान्त का राजनीति-शास्त्र में प्रयोग करने का सर्वाधिक प्रोत्साहन दिया है। इन्हीं ने प्रभाव से व्यवस्था सिद्धान्त का राजनीति शास्त्र में प्रचलन और प्रयोग होने लगा है। व्यवहारवादी क्रांति के बाद, व्यवहारवादी अध्ययन दृष्टिकोण की कमियों को दूर करने के लिए, व्यवस्था विश्लेषण का प्रचलन बढ़ता ही गया और आज राजनीतिक अध्ययनों में 'व्यवस्था' की अवधारणा मौलिक बन गई है जो अनेक कमियों के बावजूद अपना महत्त्व बनाए हुए है। व्यवस्था सिद्धान्त का राजनीतिक अध्ययनों में विशेष अर्थ में ही प्रयोग होता है। इन अध्ययनों में व्यवस्था की उप-व्यवस्था के रूप में 'राजनीतिक व्यवस्था' की अवधारणा का प्रयोग होता है। अतः इसका अर्थ करके ही इसके राजनीति विज्ञान में विशेष प्रयोग की समझा जा सकता है।

राजनीतिक व्यवस्था का अर्थ व परिभाषा (The Meaning and Definition of Political System)

1953 में डेविड ईस्टन ने 'व्यवस्था सिद्धान्त' के समाज-शास्त्रीय अध्ययनों में उपयोगी प्रयोग से प्रभावित होकर, दि पोलिटिकल सिस्टम पुस्तक प्रकाशित की जिसमें उन्होंने कहा कि वह सब सामाजिक विज्ञानों को एक सूत्र में बाँधते हुए एक सिद्धान्त निर्माण का प्रयास करेंगे। उन्होंने न केवल इस प्रक्रिया से सम्बन्धित पक्षों के विषय में बल्कि सम्पूर्ण राजनीतिक प्रक्रिया से सम्बन्धित सिद्धान्तों के प्रतिपादन की आवश्यकता पर बल दिया। तब से उन्हें राजनीति शास्त्र में 'सामान्य व्यवस्था' सिद्धान्तों की लागू करने वाले विद्वानों में प्रमुख माना जाता है।⁵ ईस्टन से पहले मर्टन और पारसनस ने सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त को राजनीतिक अध्ययनों में उपयोगी बताते हुए इसके आधार पर राजनीतिक विश्लेषण भी किए किन्तु वे मौलिक रूप से समाजशास्त्री के और इस कारण सामान्य व्यवस्था सिद्धान्त का उन्होंने राजनीतिक अध्ययनों में प्रयोग तो किया पर वह सब समाज-शास्त्रीय ढंग से ही लिखावित हुआ। डेविड ईस्टन पहले ऐसे राजनीति-शास्त्री थे जिन्होंने इस सिद्धान्त का राजनीतिक विश्लेषण में केवल राजनीतिक सदर्भ प्रमुख माना। एलेन बाल ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि 'साथ ही उनकी गिनती उन थोड़े से विद्वानों में होती है जो मुख्य रूप से राजनीतिशास्त्री हैं और जिनका अन्य सामाजिक विज्ञानों से गौण सम्बन्ध है। संक्षेप में ईस्टन अपना ध्यान राजनीतिक व्यवस्था पर यानी एक दूसरे पर आश्रित और एक दूसरे से सम्बन्धित राजनीतिक तत्त्वों के प्रतिरूप पर केन्द्रित करते हैं।'⁶ मर्टन और पारसनस के बारे में इससे बिल्कुल विपरीत स्थिति पाई जाती है। वे मुख्य रूप से समाजशास्त्री हैं और उनका राजनीति-शास्त्र के

⁵W J M Mackenzie *Politics and Social Science*, Baltimore, Penguin Books, 1967, pp 227-28

⁶Alan R Ball *Modern Politics and Government*, London, Macmillan 1971, p 31

साथ अन्य सामाजिक विज्ञानी की तरह केवल गोण सम्बन्ध है। इस कारण मर्टन और पारसन्स की राजनीति-शास्त्र में व्यवस्था सिद्धान्त का प्रचलन करने में महत्वपूर्ण भूमिका होते हुए भी ईस्टन के मुकाबले में यह भूमिका गोण ही नहीं जानी चाहिए। आमण्ड और पारसन्स ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि 'डेविड ईस्टन पहले राजनीतिशास्त्री हैं जिन्होंने राजनीति को स्पष्टतया व्यवस्था के रूप में विश्लेषित किया।'⁷ इस प्रकार राजनीति-शास्त्र में व्यवस्था विश्लेषण का प्रयोग विशेष रूप से डेविड ईस्टन के द्वारा ही प्रारम्भ हुआ कहा जा सकता है।

सामान्य अर्थों में राजनीतिक व्यवस्था का तात्पर्य राजनीतिक व्यवस्था के विभिन्न तत्वों में या भागों में मुख्यव्यवस्था से लिया जाता है। इस मुख्यव्यवस्था से यह अर्थ लिया जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था के विभिन्न अंगों के प्रतिमानित सम्बन्धों में एक नियमितता विद्यमान रहती है। राजनीतिक व्यवस्था कोई स्वतन्त्र इकाई नहीं होती है। समाज व्यवस्था की अनेकों उप-व्यवस्थाओं में से एक उप व्यवस्था राजनीतिक व्यवस्था की है, जो अन्य सभी उप व्यवस्थाओं—आर्थिक, सांस्कृतिक और धार्मिक से भिन्न प्रकार की ही नहीं है अपितु उन सबसे इस बात में विचित्र है कि यह सब उप-व्यवस्थाओं और सामाजिक व्यवस्था में परस्पररिक्ता रहने हुए और अन्त क्रियाशील रहते हुए भी बहुत अधिक मात्रा में स्वायत्तता रखती है। यह उन सब व्यवस्थाओं को आदेश ही नहीं देती बरन उनको नियमित करने की वाध्यकारी शक्ति भी रखती है। अतः राजनीतिक व्यवस्था समाज की एक उप-व्यवस्था होते हुए भी एक विलक्षण प्रकार की उप-व्यवस्था है। इसकी विलक्षणता का स्पष्टीकरण इसकी परिभाषाओं से सम्भव होगा। अतः इसने लिए यहाँ इसकी कुछ प्रमुख परिभाषाएँ दी जा रही हैं।

ईस्टन ने राजनीतिक व्यवस्था की परिभाषा करते हुए लिखा है कि 'किसी समाज में परस्परिक्रियाओं की ऐसी व्यवस्था को, जिससे उस समाज में वाध्यकारी या अधिकारपूर्ण नीति-निर्धारण होते हैं, राजनीतिक व्यवस्था कहा जाता है।'⁸ ईस्टन ने द्वारा दी गई यह परिभाषा बहुत सामान्य है तथा राजनीतिक व्यवस्था की मौलिक प्रकृति का ही स्पष्टीकरण करती है। इससे राजनीतिक व्यवस्था के लक्षणों का व्यापक विश्लेषण करने में कोई विशेष सहायता नहीं मिलने के कारण स्वयं ईस्टन ने बाद में इसकी अधिक सुस्पष्ट परिभाषा दी है। उसने राजनीतिक व्यवस्था की अधिक सुस्पष्ट परिभाषा इन शब्दों में की है— 'राजनीतिक व्यवस्था स्वयं में परिपूर्ण सत्ता है जो उपादावरण या परिवेश, जिससे वह घिरी हुई होती है और जिसने अन्तर्गत वह प्रचलित होती है स्पष्टतः पृथक्नीय रहती है।'⁹

आमण्ड और पारसन्स ने राजनीतिक व्यवस्था की परिभाषा करते हुए लिखा है कि 'राजनीतिक व्यवस्था से इसके अंगों की अन्तर्निर्भरता और इसके पर्यावरण में किसी

⁷Gabriel A Almond and G Bingham Powell (Jr), *Comparative Politics A Developmental Approach*, Boston, Little Brown and Co, 1966, p 25

⁸David Easton, *A Framework for Political Analysis*, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, p 21

किसी प्रकार की सीमा का बोध होता है।⁹ आमण्ड ने राजनीतिक व्यवस्था के अंगों की अन्तर्निर्भरता को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि 'पारस्परिक निर्भरता से हमारा आशय है कि जब किसी व्यवस्था में किसी अंग के गुणों या लक्षणों में परिवर्तन होता है तो इससे सभी अंग और सम्पूर्ण व्यवस्था प्रभावित होती है।'¹⁰

राजनीतिक व्यवस्था की इन परिभाषाओं से स्पष्ट है कि राजनीतिक व्यवस्था एक ऐसी उप-व्यवस्था है जिसके विभिन्न भागों में ऐसी सम्बन्धसूत्रता होती है कि व्यवस्था के किसी भी भाग में हुआ कोई भी परिवर्तन अन्य अन्तःस्थित अंगों तथा सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में भी अनुकूल परिवर्तन ला देता है। इन परिभाषाओं से यह भी स्पष्ट होता है कि राजनीतिक व्यवस्था स्वयं में एक परिपूर्ण सत्ता है जो किसी परिवेश में ही सक्रिय होती है। इस पर्यावरण से यह प्रभावित होती है किन्तु इस पर्यावरण की दास नहीं होती। इनका ही नहीं, वह इस पर्यावरण को निर्णायक रूप से निर्धारित भी करती है। राजनीतिक व्यवस्था की इन परिभाषाओं से इसके लक्षणों का संकेत मिलता है। इन लक्षणों का विवेचन करने से राजनीतिक व्यवस्था के अर्थ को अधिक अच्छी तरह समझना सम्भव होगा। अतः संक्षेप में राजनीतिक व्यवस्था के प्रमुख लक्षणों का वर्णन किया जा रहा है।

राजनीतिक व्यवस्था के आधारभूत लक्षण (Basic Features of Political System)

राजनीतिक व्यवस्था का अर्थ करने समय हमने यह उल्लेख किया है कि यह समाज की अनेक उप-व्यवस्थाओं में से एक उप-व्यवस्था है। समाज की इन उप-व्यवस्थाओं की यह विशेषता होती है कि इन सबसे अन्तःक्रिया होती रहनी है। एक का दूसरी पर प्रभाव पड़ता रहना है और एक दूसरी पर स्वतः पास्परिकता के कारण नियमित और सीमित होती रहती हैं। इसी सदर्थ मैं हमने यह भी विवेचन किया है कि राजनीतिक व्यवस्था एक विविध उप-व्यवस्था है जिसकी विलक्षणता इस बात में है कि यह अन्य उप-व्यवस्थाओं की सीमाओं का आधिकारिक ढंग से निर्धारण कर सकती है तथा सभी उप-व्यवस्थाओं का आदेश देने की बाध्यकारी शक्ति रखती है। इससे स्पष्ट है कि राजनीतिक व्यवस्था के कुछ आधारभूत लक्षण होने हैं जिनके आधार पर यह अन्य उप-व्यवस्थाओं में से एक होते हुए भी उसे भिन्न और विलक्षण बन जाती है। आमण्ड और पावेल ने इसके कुछ लक्षण इस प्रकार बताए हैं :

(क) भागों की अन्तर्निर्भरता या अन्तःसम्बन्धित गतिविधियाँ (Interdependence of parts or Interrelated activities)—आमण्ड का अभिमत है कि हर व्यवस्था की तरह ही राजनीतिक व्यवस्था के विभिन्न भागों, या अंगों, में, यों, एक-दूसरे पर निर्भरता की स्थिति रहती है। इसको स्पष्ट करते हुए आमण्ड ने यह कहा है कि राजनीतिक व्यवस्था के अंगों में पारस्परिक निर्भरता से हमारा आशय इस बात से है कि

⁹ A. Almond and G. B. Powell (Jr.), *op. cit.*, p. 19

¹⁰ *Ibid.*, p. 19

जब व्यवस्था में किसी अंग के सदस्यों में परिवर्तन आता है तो इस परिवर्तन के कारण अन्य सभी अंग और स्वयं सम्पूर्ण व्यवस्था प्रभावित होती है। इसका तात्पर्य यह है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में अन्तःसम्बन्धित किया या भागों की अन्तःनिर्भरता यह अर्थ सन्निहित रहती है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में—(i) अनेक अंग या भाग होते हैं (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका इत्यादि), (ii) विभिन्न अंगों में प्रकार्यात्मक सम्बन्ध होता है, (iii) हर अंग की सम्पूर्ण व्यवस्था में निश्चित भूमिका रहती है, और (iv) हर अंग की भूमिका समान नहीं होती है।

इससे स्पष्ट है कि राजनीतिक व्यवस्था एक सावयवी रचना के समान मानी गई है, जिसमें पारस्परिकता की दृष्टि से अंग ठीक उसी प्रकार का सम्बन्ध रखते हैं जैसा कि प्राणी शरीर के विभिन्न भागों के बीच सम्बन्ध होता है। उदाहरण के लिए जिस प्रकार शरीर में कुछ अवयव जैसे—दिल, मस्तिष्क आदि ऐसे भाग हैं जिनके बिना प्राणी शरीर जीवित ही नहीं रह सकता (यहां अगर दिल (heart) को न लेकर केवल मस्तिष्क को ही लें तब यह बात और भी अधिक स्पष्ट हो सकेगी) है। ऐसा ही अंग राजनीतिक व्यवस्था में कार्यपालिका का है। राजनीतिक व्यवस्थाएँ सभी अवधि तक व्यवस्थापिका या न्यायपालिका के न होने पर भी चल सकती हैं किन्तु कार्यपालिका के अभाव में एक क्षण भी नहीं चल सकती। यही कारण है कि कार्यपालिका का स्थान रिक्त होते ही उसकी तुरन्त भरने की व्यवस्था की जाती है। राष्ट्रपति केनेडी की मृत्यु के आठ मिनट के बाद ही उप राष्ट्रपति जॉनसन ने राष्ट्रपति के पद का कार्यभार सम्भाल लिया था। भारत में प्रधान मंत्री नेहरू और सासबहादुर शास्त्री की मृत्यु के समाचार मिलने पर तुरन्त ही तत्कालीन राष्ट्रपतियों द्वारा दोनों ही द्वार गुलजारी लाल नन्दा को कार्यवाहक प्रधान मंत्री नियुक्त किया गया था। यह पद राजनीतिक व्यवस्था का ऐसा भाग है कि हर व्यवस्था में इस स्थान के रिक्त होते ही इसके भरने की व्यवस्था रहती है। इन उदाहरणों को और बढ़ाया जा सकता है। जैसे प्रणाली शरीर में हाथ या पैर की भूमिका के समान राजनीतिक व्यवस्था में भी संसद, न्यायपालिका होती है जिनमें होने पर व्यवस्था का काम अधिक सुचारु रूप से चलता है। जैसे किसी व्यक्ति के हाथ न हों तो भी व्यक्ति जीवित रहेगा पर वह उस प्रकार सुचारु कार्य नहीं कर सकेगा जिस तरह हाथ होने पर करता है। अतः हर राजनीतिक व्यवस्था के अंगों में पारस्परिकता होती है। यह प्रकार्यात्मक रूप रखती है तथा हर अंग कुछ न कुछ भूमिका अन्य अंगों व सम्पूर्ण व्यवस्था के लिए अवश्य निभाता है जो परिस्थिति और आवश्यकता के अनुसार परिवर्तनशील रहती है। इस प्रकार, हम इस पहले लक्षण से यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि हर राजनीतिक व्यवस्था में तीन तरह के हिस्से अन्तःक्रियाशील रहते हैं। यह तीन हिस्से हैं—

- (1) राजनीतिक व्यवस्था के प्राणधारी भाग (Vital parts)
- (2) राजनीतिक व्यवस्था के पूरक भाग (Supplementary parts) और
- (3) राजनीतिक व्यवस्था के मानार्थ भाग (Complimentary parts)

राजनीतिक व्यवस्था के विभिन्न अंगों में अन्तःनिर्भरता का बहुत महत्त्व होता है और

इसके कारण सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की सक्रियता का नियमन होता है। अतः सत्तेप में हम व्यवस्था के विभिन्न अंगों की अन्तःनिपातमकता से निष्कर्षने वाले परिणामों पर प्रभावों का विवेचन प्रासंगिक समझते हैं। अर्थात् राजनीतिक व्यवस्था के एक अंग में होने वाले परिवर्तनों से सम्पूर्ण व्यवस्था पर कई प्रभाव हो सकते हैं। इनमें से कुछ प्रभाव इस प्रकार हैं—

(1) अन्य अंगों या भागों पर इससे दबाव, खिचाव या तनाव आ सकता है जो सामान्य से लेकर आत्यन्तिक तक हो सकता है। उदाहरण के लिए, अचानक सैनिक शासन की स्थापना से हर राजनीतिक व्यवस्था में कार्यपालिका अंग का यह रूप परिवर्तन अन्य सभी अंगों पर खबरदस्त दबाव उत्पन्न करता है।

(2) इससे अन्य अंगों का रूपान्तरण तक हो सकता है। जैसे, उपरोक्त उदाहरण में सैनिक शासन से, न्यायपालिका का एक तरह से रूपान्तरण ही हो जाता है।

(3) इससे सम्पूर्ण व्यवस्था की निष्पादन शैली या प्रतिमानों में आमूल नहीं तो भी मौलिक परिवर्तन आ सकते हैं।

(4) इससे व्यवस्था टूट सकती है या उसमें और मजबूती आ सकती है।

इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्था के अंगों की इस पारस्परिकता से किसी अंग की भूमिका, व्यवस्था को बनाए रखने में सहायक भी हो सकती है अर्थात् इससे व्यवस्था की कार्य-क्षमता व प्रभावकारिता बढ सकती है, जबकि दूसरी तरफ, इससे व्यवस्था टूट भी सकती है। अतः हर राजनीतिक व्यवस्था के विभिन्न अंग दो प्रकार की भूमिका निभाते हैं। इनमें से कौन-सी भूमिका निभाई जाएगी, यह कई परिस्थितियों और कारणों पर निर्भर करता है। इसका अर्थ यह है कि व्यवस्था का हर अंग सम्पूर्ण व्यवस्था के लिए

(1) प्रकार्यात्मक (functional) भूमिका और (2) विकार्यात्मक (dys-functional) भूमिका निभाता है। 'प्रकार्यात्मक' भूमिका में व्यवस्था को बनाए रखने की भूमिका सन्निहित होती है जबकि विकार्यात्मक भूमिका में व्यवस्था को तोड़ने की प्रवृत्तियों को प्रोत्साहन मिलता है।¹¹ आमण्ड की मान्यता है कि सामान्यतया राजनीतिक व्यवस्थाएं टूटती नहीं हैं। वे बड़े से बड़े झझावातों को भी झेस लेती हैं। उदाहरण के लिए, 'वाटरगेट कांड' की महत्वपूर्ण घटना से अमरीका में राजनीतिक व्यवस्था केवल हिलकर रह गई पर टूटी नहीं। इसका कारण राजनीतिक व्यवस्था में ही कुछ नियमितकारी संरचनाओं या दल रचनाओं का होना है जो कि व्यवस्था की सामान्य अवस्था में अप्रत्याशित विचलन (deviation) को स्वतः ही सन्त्रिय होकर ठीक कर देते हैं। उदाहरण के लिए, राजनीतिक दल, दल समूह लोकमत या नियतकालिक चुनावों की व्यवस्था इत्यादि ऐसी ही संरचनात्मक व्यवस्थाएँ हैं। इसलिए ही तो राजनीतिक व्यवस्था को 'स्वतः नियन्त्रित व्यवस्था' तक कहा जाता है।

(ख) राजनीतिक व्यवस्था की सीमा (The boundary of a political system)—आमण्ड और पावेल का मत है कि 'एक व्यवस्था वही से शुरू होती है और वही न कहीं

¹¹ Robert C. Bone, *Action and Organization: An Introduction to Contemporary Political Science*, New York, Harper and Row, 1972, p. 333

खत्म हो जाती है' (a system starts somewhere and stops somewhere) इसका यही आशय है कि राजनीतिक व्यवस्था का एक निश्चित सीमांकन रहता है। इसकी सामान्य व्यवस्था और अन्य उप-व्यवस्थाओं से स्वायत्तता रहती है। यह उनसे अन्त-सम्बन्धित होते हुए भी उनसे स्वायत्त रहती है। यहाँ राजनीतिक व्यवस्था की सीमा का व्यर्थ समझ लेना आवश्यक है। इसकी सीमा राज्य की सीमा की तरह नहीं होती है। इसकी सीमा व्यक्तियों, संस्थाओं या भू-भाग से सम्बन्धित नहीं होती है। इसकी सीमा अन्त क्रियाशील राजनीतिक भूमिकाओं के सदस्य में मानी जाती है। इस अर्थ में राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा महत्वपूर्ण बनती है और समय, स्थान और विचारधारा से उन्मुक्त हो जाती है। उदाहरण के लिए, परिवार के सदस्य एक विशेष प्रकार की भूमिका व पारस्परिक अन्त क्रियाशीलता वाले व्यक्तियों के समूह को हो कहा जाएगा। कोई एक स्त्री, एक पुरुष और दो-तीन बच्चे एक साथ छड़े होने पर परिवार नहीं बनते हैं। अतः परिवार एक ऐसा व्यक्ति समूह है जो इसके सदस्यों के लिए विशेष अन्त-क्रियाशील भूमिका से ही सम्बन्धित होता है। राजनीतिक व्यवस्था भी इसी प्रकार की भूमिकाओं की सीमा रखती है। एक किसान हल जोतते समय राजनीतिक व्यवस्था के भाग या उसकी सीमा में नहीं आता, किन्तु वोट देते समय या राजनीतिक विषयों पर चर्चा करते समय वह राजनीतिक व्यवस्था की सीमा में समाविष्ट हो जाता है। अतः राजनीतिक व्यवस्था की सीमा का अर्थ राजनीतिक व्यवस्था के भागों की राजनीतिक भूमिकाओं से लिया जाता है।

राजनीतिक व्यवस्था की सीमा के इस अर्थ से व्यवस्था की सीमा सम्बन्धी अवधारणा के कई लक्षण उभरते हैं जिनसे हम राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा के अर्थ के बारे में और अधिक समझ प्राप्त करने में समर्थ होते हैं। मक्षेप में राजनीतिक व्यवस्था की सीमा के इस अर्थ से यह विशेषतार्क्य परिलक्षित होती है—

(i) राजनीतिक व्यवस्था की सीमा लचीली होती है। इसकी सीमा में कमी या वृद्धि होती रहती है। उदाहरण के लिए, चुनावों या जन-क्रांति के समय इसकी सीमा अत्यधिक बड़ जाती है, किन्तु पूर्ण शांति व सुव्यवस्था की अवस्था में इसकी सीमा सिकुड़ जाती है क्योंकि, अनेक लोग राजनीतिक भूमिकाओं से हट जाते हैं।

(ii) सीमा से राजनीतिक व्यवस्था अपने आप में परिपूर्ण सत्ता बन जाती है। इसका अर्थ यह है कि राजनीतिक व्यवस्था को बनाए रखने और उसकी सजीवता व गत्यात्मकता के लिए आवश्यक तत्त्व व्यवस्था के अन्दर ही विद्यमान रहते हैं। उदाहरण के लिए, व्यवस्थाओं में आए दिन सन्कट आते रहते हैं, किन्तु राजनीतिक व्यवस्था उन सबका सफलतापूर्वक मुकाबला करती रहती है। कभी-कभी अभूतपूर्व अवस्थाओं में भी वह ढावाडोल होकर पुनः सुस्थापित हो जाती है। टूटने के अवसर तो बहुत ही कम होते हैं। क्योंकि, व्यवस्था स्वयं में परिपूर्ण सत्ता होती है और अपने आप में टूटने से बचाव के साधन सजोए रहती है।

(iii) राजनीतिक व्यवस्था को, सीमा के माध्यम में ही अन्य व्यवस्थाओं से पृथक् करना सम्भव होता है। राजनीतिक व्यवस्था के समान ही समाज में और अनेक

व्यवस्थाएँ—आर्थिक, सांस्कृतिक होती हैं उनसे इसकी पृथक्ता और स्वायत्तता सीमा के आधार पर ही निर्धारित होती है।

इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्था की सीमा, भूमिका के आधार पर निश्चित होती है और इस कारण यह अवधारणा स्यात्मक बन जाती है। राज्य की अवधारणा में हर व्यक्ति जो राज्य का नागरिक है, जिसने चाहे सरकार के बारे में कभी मुना भी नहीं हो तो भी वह उसका सदस्य रहना है, किन्तु, राजनीतिक व्यवस्था के बारे में यह बात नहीं है। इसमें यह मानकर चला जाता है कि व्यक्ति को अलग-अलग भूमिकाएँ होती हैं और राजनीतिक व्यवस्था में व्यक्ति सभी सम्मिलित होना है जब वह राजनीतिक भूमिका निभाता है। राजनीतिक भूमिका को स्पष्ट करते हुए आमण्ड ने लिखा है कि उस भूमिका को जिससे राजनीतिक व्यवस्था की सक्रियता पर प्रभाव पड़ता है, राजनीतिक भूमिका कहा जाता है।

(ग) राजनीतिक व्यवस्था का पर्यावरण (Environment of a political system)—राजनीतिक व्यवस्था अपने आप में ऐसी स्वतन्त्र व्यवस्था नहीं है जो किसी भी प्रकार के पर्यावरण में क्रियाशील नहीं रहती हो। ईस्टन की मान्यता है कि राजनीतिक व्यवस्था कई प्रकार के पर्यावरणों से घिरी रहती है और उनके द्वारा प्रस्तुत परिवेश के अन्तर्गत ही सक्रिय रहती है। ईस्टन ने परिस्थितिकीय, आर्थिक, सांस्कृतिक, राष्ट्र के व्यक्तित्व और जैन-सांख्यिकीय (demographic) पर्यावरणों का विशेष रूप से उल्लेख किया है। हर राजनीतिक व्यवस्था के पर्यावरण में सक्रिय रहने से सम्बन्धित महत्वपूर्ण बात इस प्रकार विवेचित किये जा सकते हैं—(क) राजनीतिक व्यवस्था चारों तरफ से वातावरण या पर्यावरण से घिरी रहती है। (ख) राजनीतिक व्यवस्था उस पर्यावरण में ही परिचित होती है जिससे वह घिरी रहती है। (ग) राजनीतिक व्यवस्था इस पर्यावरण से प्रभावित होती है, और (घ) राजनीतिक व्यवस्था इस पर्यावरण को स्वयं भी प्रभावित करती है।

इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्था और उसके पर्यावरण के बीच निरन्तर अन्त क्रिया और मेन-देन होता रहता है। राजनीतिक व्यवस्था में निवेश (inputs) पर्यावरण से ही आते हैं जिनको वह रूपान्तरण करके, निर्गमों के रूप में पुनः पर्यावरण में ही पहुँचा देती है। निवेशों और निर्गमों के बीच प्रति-सम्भरण (feedback) भी पर्यावरण में ही मन्थलित रहता है। अतः पर्यावरण से ही राजनीतिक व्यवस्था में मागों के रूप में निवेश आते हैं और निर्गमों के रूप में वापस उसमें ही निगम आते हैं।

(घ) वैध भौतिक अवरोधक या बाध्यकारी शक्ति का प्रयोग (Use of legitimate physical coercion by the political system)—राजनीतिक व्यवस्था अन्य सभी व्यवस्थाओं से इस विशेषता के आधार पर ही अलग और अनोखी बनती है। अन्य व्यवस्थाओं के पास औचित्यपूर्ण बाध्यकारी शक्ति नहीं होती है। इन शक्तियों के कारण ही राजनीतिक व्यवस्था अन्य व्यवस्थाओं को आदेश देने वाली तथा उनसे सर्वोपरि बनती है। इसी कारण से ईस्टन ने राजनीतिक व्यवस्था को 'मूल्यों का आधिकारिक वितरक कहा है'। लासवेल और केपलन ने इस लक्षण के कारण ही राजनीतिक व्यवस्था को 'गम्भीर वचनों'

(severe deprivations) की संज्ञा दी है तथा बाह्य ने राजनीतिक व्यवस्था को सत्ता कानून और अधिकार' (power, rule and authority) से जोड़ा है। इस विशेषता के कारण राजनीतिक व्यवस्था दण्ड देने की अधिकारपूर्ण शक्ति से ही युक्त नहीं बनती है, अपितु कानूनों को लागू करने वाली बाध्यकारी शक्ति से भी युक्त बन जाती है।

इस विशेषता को लेकर आमण्ड और पावेल ने मैक्स वेबर से सहमति प्रकट करते हुए लिखा है कि 'वैध शक्ति बहु सामान्य धारा या धामा है जो राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों में प्रवाहित या विरोधा रहता है जो इसे इसका विशिष्ट लक्षण और महत्त्व तथा व्यवस्था के रूप में सगति या सामंजस्य प्रदान करते हैं।'¹² अतः राजनीतिक व्यवस्था ही एक ऐसी सत्ता है जिसके पास औचित्य-युक्त शक्ति रहती है और जो इस शक्ति का प्रयोग दण्ड देने नियमों या निर्णयों को लागू करने और लोगों को उन्ह मानने के लिए बाध्य करने में कर सकती है।

इस प्रकार, हर राजनीतिक व्यवस्था का यह विशिष्ट लक्षण है कि उसके अन्तर्गत राजनीतिक सत्ताओं को ही केवल सामान्य स्वीकृति-युक्त शक्ति के प्रयोग और उस आधार पर भाषाकारिता प्राप्ति का अधिकार होता है। इसी कारण राजनीतिक व्यवस्था का तात्पर्य उन सभी अन्त क्रियाओं से है जो वैध भौतिक बाध्यता की शक्ति का प्रयोग या प्रयोग करने की धमकी का नियमन करती है। अतः हर राजनीतिक व्यवस्था के अगों के रूप में राजनीतिक संरचनाएँ और भूमिकाएँ इसकी औचित्यपूर्ण अवदीयक या बाध्यकारी शक्ति के पूर्व-गिर्ब ही घूमती हुई दिखाई देती है।

राजनीतिक व्यवस्थाओं के इन लक्षणों के विवेचन से स्पष्ट है कि जब हम राजनीतिक व्यवस्था की बात करते हैं तो इसमें उन सभी अन्त क्रियाओं को सम्मिलित करते हैं जो स्वायत्तता भौतिक बाध्यकारिता की शक्ति से सम्बन्धित होती हैं। इसमें भूमिकाओं का आधार होने का कारण, वैयक्त व्यवस्थापिकाएँ, कार्यपालिकाएँ, व्यापकपालिकाएँ और प्रशासकीय अधिकरणों को ही इसमें सम्मिलित नहीं किया जाता है अपितु उन सब संरचनाओं और प्रक्रियाओं को भी सम्मिलित किया जाता है जिनका राजनीतिक भूमिकाओं से सम्बन्ध हो। अतः मे यही निष्कर्ष निकसता है कि राजनीतिक व्यवस्था एक विशेष प्रकार की व्यवस्था होती है। जिसके मागों में अन्त निर्भरता रहती है, जिसकी सुनिश्चित किन्तु लचीली सीमा होती है, जिसका पर्यावरण होता है और जिसके पास औचित्यपूर्ण बाध्यकारी शक्ति होती है। इन लक्षणों के कारण यह सभी व्यवस्थाओं से अन्त क्रियाशील रहते हुए भी स्वायत्तता ब सर्वोपरिता रखती है।

राजनीतिक व्यवस्था की सामान्य विशेषताएँ (General Characteristics of Political System)

राजनीतिक व्यवस्थाएँ अनेक प्रकार के पर्यावरणों से घिरी रहती हैं और इन्हीं के अन्तर्गत सक्रिय होती हैं। अतः इस प्रकार के पर्यावरणी परिवेश में राजनीतिक व्यवस्था

के परिचालन से यह व्यवस्था कुछ विशेषताओं से युक्त हो जाती है। बाह्य ने इसकी अनेक विशेषताओं का वर्णन किया है और यह माना है कि यह विशेषताएँ अधिकतर राजनीतिक व्यवस्थाओं में सामान्य रूप से पाई जाती हैं। संक्षेप में यह इस प्रकार है—

(क) राजनीतिक स्रोतों का असमान नियंत्रण (Uneven control of political resources)—बाह्य का मत है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक विकास के कारण सरचनात्मक विभिन्निकरण के साथ ही साथ विशेषीकरण आ जाता है। इस विशेषीकरण के कारण राजनीतिक स्रोत—धन, शक्ति, सामाजिक स्तर और राजनीतिक कार्य, समान रूप से सब व्यक्तियों में विद्यमान नहीं रह सकते हैं। इन स्रोतों पर किसी का अधिक तो किसी का कम नियंत्रण होता है। विशेषीकरण इसके बिना व्यावहारिक बन ही नहीं सकता। अतः राजनीतिक स्रोत, जिनके द्वारा एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति के व्यवहार को प्रभावित कर सकता है, सब समान रूप से बंट ही नहीं सकते। वैसे भी व्यक्तियों में मौलिक अंतर होते हैं, लोगों के असम-अलग लक्ष्य होते हैं और कार्य के लिए उनमें पहल करने की क्षमताएँ भी भिन्न-भिन्न प्रकार की होती हैं। इस कारण, राजनीतिक स्रोतों पर व्यक्तियों का समान नियंत्रण हो ही नहीं सकता। बाह्य ने लोगों में चार प्रमुख अन्तरों के कारण यह असमानता अनिवार्य मानी है। यह चार अन्तर हैं— (1) लोगों का विशेषीकरण, (2) लोगों में जन्म से ही मौलिक अन्तर, (3) लोगों के लक्ष्यों और प्रेरकों में अन्तर और (4) लोगों में कार्य की पहल करने की भिन्न-भिन्न क्षमताएँ। इन कारणों से राजनीतिक व्यवस्था के साधनों पर लोगों का नियंत्रण उसी प्रकार का हो सकता है जिसके अनुरूप उनमें सामर्थ्य होती है।

(ख) राजनीतिक प्रभाव की खोज या तलाश (Search or quest for political influence)—राजनीतिक व्यवस्था में हर व्यक्ति राजनीतिक प्रभाव प्राप्त करना चाहता है। हर व्यक्ति के कुछ उद्देश्य और लक्ष्य होते हैं। अपने स्वार्थों को वह पूरा करना चाहता है। इनको पूरा करने में राजनीतिक प्रभाव सबसे अधिक सहायक होता है। अतः हर व्यक्ति राजनीतिक शक्ति को किसी न किसी रूप में अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में प्रयुक्त कराने की कोशिश करता रहता है। इससे प्रशासन को प्रभावित करना बहुत सरल हो जाता है और इस प्रभाव में बाध्यकारिता का स्वरूप होने से व्यक्ति के स्वार्थ पूरे करने में यह प्रभाव निर्णायक भूमिका निभाता है। अतः राजनीतिक व्यवस्था की यह विशेषता होती है कि इसमें हर व्यक्ति अपने साधनों, स्थितियों और अवसरों के अनुरूप राजनीतिक प्रभाव प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील रहता है।

(ग) राजनीतिक प्रभाव का असमान वितरण (Uneven distribution of political influence)—लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाओं में सब व्यक्ति बराबर होते हैं, किन्तु यह समानता केवल अधिकारों के सम्बन्ध में ही होती है। जहाँ तक राजनीतिक प्रभाव का प्रश्न है सब व्यक्ति इस दृष्टि से बराबर नहीं हो सकते हैं। किसी व्यक्ति का राजनीति में अधिक रुचि होती है तो कोई राजनीति से बिल्कुल उदासीन हो सकता है। कोई राष्ट्र का नेता होता है तो कोई ग्राम पंचायत में ही नतुल्य प्राप्त करके संतुष्ट हो जाता है। अतः राजनीतिक प्रभाव तक सबकी समान रूप से पहुँच नहीं हो सकती है।

है। आजकल राजनीतिक व्यवस्थाएँ समाज के पर्यावरण में बड़ी अधिक अन्तर्राष्ट्रीय पर्यावरण से प्रभावित रहने लगी हैं। इस कारण हर राजनीतिक व्यवस्था की अन्य राजनीतिक व्यवस्थाओं से अन्तःक्रिया बढ़ गई है। इनमें हर राजनीतिक व्यवस्था की यह विशेषता हो गई है कि वह अन्य राजनीतिक व्यवस्थाओं से अन्तःक्रियाशील रहती है।

(अ) गतिशीलता और तेजस्विता या सजीवता (Dynamism and vitality)—राजनीतिक व्यवस्थाएँ परिवर्तनशील होती हैं। यह प्राप्यमान बनने रहना चाहती है। इसका कारण है कि व्यक्तियों की आकांक्षाएँ और आवश्यकताएँ बदलती रहती हैं और इन बदलती परिस्थितियों के अनुरूप व्यवस्था का ढलना और अनुरूप होना ही राजनीतिक व्यवस्थाओं को गतिशील या सजीव बनाये रखता है। हर व्यवस्था में निरन्तर सरचनाएँ समाप्त होती रहती हैं। इसी तरह पुरानी भूमिकाओं के स्थान पर नई भूमिकाओं का निष्पादन आवश्यक हो जाता है। राजनीतिक व्यवस्था का घना रहना ही इस बात पर निर्भर करता है कि वह परिवर्तनों के प्रति कितनी सचेत और सजग है। यह सचेतता और सजगता ही राजनीतिक व्यवस्था को गतिशीलता और सजीवता है। राजनीतिक व्यवस्था का जड़ होना उसमें टूटने की स्थितियाँ उत्पन्न करता है। अतः यह हर राजनीतिक व्यवस्था की विशेषता होती है कि वह गतिशील बनी रहे।

उपरोक्त विशेषताएँ ऐसी सामान्य विशेषताएँ हैं, जो आहल के अनुसार हर राजनीतिक व्यवस्था में पायी जाती हैं। इनमें मात्रात्मक अन्तर होते हैं, किन्तु प्रकार के अन्तर नहीं हो सकते। उदाहरण के लिए, ऐसी कोई राजनीतिक व्यवस्था—साम्यवादी व्यवस्थाएँ भी इसमें सम्मिलित हैं—नहीं हो सकती है, जिसमें राजनीतिक श्रोतों या प्रभावी का अंशमान रूप से वितरण नहीं हो। इसी तरह लोकतान्त्रिक, स्वेच्छाचारी और सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में सभी के द्वारा संघता प्राप्त करना अनिवार्य है। अन्यथा इसमें भ्रम में राजनीतिक व्यवस्था टिक नहीं सकेगी। अतः हर राजनीतिक व्यवस्था में उपरोक्त सक्षण व विशेषताएँ पाई जाती हैं। इनके अलावा भी और अनेक बिम्बितताएँ राजनीतिक व्यवस्थाओं में पायी जाती हैं, किन्तु आहल ने केवल उन सामान्य विशेषताओं को ही लिया है जो कम या अधिक मात्रा में हर राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान रहती हैं।

राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता (The Functioning of a Political System)

राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता से हमारा आशय इसके कार्य करने की विधि से है। हर राजनीतिक व्यवस्था में अपने अन्दर उठने वाली मांगों या निवेशों के रूप में आने वाली बातों के बारे में क्रियाशील बनकर उन्हें निर्गतों में रूपान्तरित करने की व्यवस्था होती है। इसी प्रक्रिया को राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता कहा जाता है। हर राजनीतिक व्यवस्था के कार्य निष्पादन के तीन स्तर होते हैं—(क) प्रबोधक-प्रक्रिया स्तर, (ख) रूपान्तर-प्रक्रिया स्तर, और (ग) प्रतिस्पर्धक-प्रक्रिया स्तर।

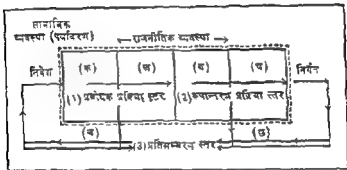
(क) राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता का प्रबोधक-प्रक्रिया स्तर (The stage of monitoring process of the functioning of political system)—राजनीतिक

व्यवस्था को स्पन्दनशील या प्रबोधक बनाने के लिए कुछ प्रबोधक तत्वों या कारकों की आवश्यकता होती है। यह प्रबोधक पर्यावरण या स्वयं राजनीतिक व्यवस्था में आ सकते हैं। इनको निवेश या मार्गें और समयरेखा कहा जाता है। इनसे सम्बन्ध में डेविड ईस्टन और आमण्ड एव पावेल ने अलग-अलग निवेशों की बात की है। इनका वर्णन पृथक् से, राजनीतिक व्यवस्था विवेचन के शीर्षक के अन्तर्गत किया जाएगा, इसलिए यहाँ इतना ही जानना पर्याप्त रहेगा कि हर राजनीतिक व्यवस्था को क्रियाशील बनाने के लिए प्रेरक शक्ति चाहिए। यह निवेशों के रूप में इसको प्राप्त होती है, जिनमें प्राथमिकताओं इत्यादि का निर्धारण करने के साथ ही राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता का यह स्तर समाप्त हो जाता है। इसका कार्य तो केवल राजनीतिक व्यवस्था को सक्रिय करने की शक्ति प्रदान करना है। उदाहरण के लिए, एक मशीन को कार्य करने की अवस्था में लाने के लिए सबसे पहले आवश्यक बोल्ट्स की बिजली तथा अन्य बच्चों सामग्री इत्यादि उपलब्ध करनी होगी। राजनीतिक व्यवस्था की प्रबोधक प्रक्रिया में पर्यावरण से मार्गें आती हैं। यह मार्गें व्यवस्था के बाहर और अन्दर दोनों ही जगह से आ सकती हैं।

(ख) राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता का रूपान्तर-प्रक्रिया स्तर (The stage of conversion-process of the functioning of political system)—राजनीतिक व्यवस्था में प्रबोधक-प्रक्रिया के रूप में जो भी निवेश आते हैं उन पर राजनीतिक व्यवस्था को विचार करके उनका निर्णयों या निर्णयों में रूपान्तर करना होता है। किन्तु राजनीतिक व्यवस्था में आने वाले निवेश कई तरह के—उचित, अनुचित या बेहूदा भी हो सकते हैं। कई मार्गें केवल राजनीतिक सत्ता धारकों को परेशान करने के लिए भी रखी जाती है। ऐसी मांगों को रखने वाले स्वयं यह जानते हैं कि इनको पूरा करना सम्भव नहीं है फिर भी दलीय या राजनीतिक उद्देश्यों से ऐसी ऊटपटांग मांगें भी निवेशों के रूप में राजनीतिक व्यवस्था में प्रवेश पा सकती हैं। इसलिए राजनीतिक व्यवस्था की सक्रियता के रूपान्तर-स्तर पर राजनीतिक व्यवस्था हर मांग पर विचार करे यह आवश्यक नहीं है। वह अपने साधनों, व्यवस्था के साध्यों, मांग के समयों की सख्या, मांग के उचितपन और उसकी उग्रता आदि को ध्यान में रखकर उसका रूपान्तरण करती है। अर्थात् उसको स्वीकार या अस्वीकार या उसमें संशोधन इत्यादि करके निर्णय व नीति बनाती है जो निर्णय के रूप में पुनः पर्यावरण में आते हैं। यह निर्णय कई प्रकार के हो सकते हैं। यह तथ्यात्मक से लेकर प्रतीकात्मक रूप में या सामो के आवटन तक से सम्बन्धित हो सकते हैं। यह कानूनों, नीतियों और निर्णयों के रूप में पुनः पर्यावरण में आते हैं और यह राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता का दूसरा स्तर समाप्त होता है।

(ग) राजनीतिक व्यवस्था क्रियात्मकता का प्रतिस्मरण प्रक्रिया स्तर (The stage of feedback process of the functioning of political system)—राजनीतिक व्यवस्था में मार्गों के रूप में जो निवेश आते हैं अगर उनका रूपान्तरण उस प्रकार नहीं हुआ है जिस प्रकार मांग करने वाले चाहते हैं तो उससे सम्बन्धित नीति, निर्णय या

निर्णय से प्रतिसम्पूरण (feedback) प्रक्रिया के माध्यम से मांग को और अधिक शक्ति-शाली बना सकते हैं या मांग रखने वाले चुप होकर बैठ सकते हैं। मांग के पूरा होने पर सरकार का समर्थन व उससे सहयोग बढ सकता है अन्यथा विरोध भी हो सकता है। राजनीतिक व्यवस्थाओं की क्रियात्मकता को इस प्रकार चित्र 6.1 से समझा जा सकता है।



चित्र 6.1. राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता के स्तरों का रेखाचित्र

चित्र 6.1 में राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता के विभिन्न स्तरों को दिखाया गया है। प्रबोधक-प्रक्रिया का स्तर सामाजिक व्यवस्था के पर्यावरण और राजनीतिक व्यवस्था के एक अंग से सम्बन्धित होता है। क्योंकि, प्रबोधक शक्ति के रूप में निवेश समाज से भी आते हैं। चित्र में यह 'क' के द्वारा दिखाया गया है जो पर्यावरण का वह भाग है जो प्रबोधक-प्रक्रिया को प्रेरित करता है। किन्तु, निवेश राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर से भी आ सकते हैं। इसको राजनीतिक व्यवस्था के 'ख' भाग द्वारा दिखाया गया है। अतः प्रबोधक-प्रक्रिया का स्तर 'क' और 'ख' से मिलकर बनता है। दूसरे स्तर पर रूपान्तरण, राजनीतिक व्यवस्था के 'ग' भाग और सामाजिक पर्यावरण के 'घ' भाग में होते हैं। अतः रूपान्तरण की प्रक्रिया का स्तर 'ग' और 'घ' से मिलकर बनता है। यह निर्णयों के रूप में पर्यावरण में आता है जो प्रतिसम्पूरण का तीसरा स्तर है। यहाँ राजनीतिक व्यवस्था 'ख' और 'ग' भाग से मिलकर बनती है।

रूपान्तरण-प्रक्रिया को केवल राजनीतिक-व्यवस्था के अन्दर चित्रित करने का प्रयत्न या प्रयास गलत है। क्योंकि, राजनीतिक निर्णय प्रक्रिया में जब अनेक अराजनीतिक तत्त्व सम्मिलित होते लग गये हैं। अतः निवेशों का रूपान्तरण केवल राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर ही मानना गलत है। इसी तरह, निवेश केवल पर्यावरण से ही आते हों यह भी अब सही नहीं है। तथ्य तो यह है कि अधिकांश निवेश स्वयं राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर ही उत्पन्न होने लगे हैं। लोककल्याणकारी शासन व्यवस्थाओं में तो यह बहुत अधिक होने लगा है। अतः निवेशों का भी केवल पर्यावरण से ही जाना मानना गलत है।

यही कारण है कि यह चित्र 6। ईस्टन और आमण्ड द्वारा दिये गये निवेश-निर्गत माइली के चित्रण से कुछ भिन्न है। इसी प्रकार, प्रतिस्पर्धरण के बारे में कहा जा सकता है कि यह निर्गतों और निवेशों के बीच ही नहीं अपितु, प्रबोधक-प्रक्रिया और रूपान्तर-प्रक्रिया स्तर के बीच भी होने लगा है जो रेखाचित्र में 'ध' और 'छ' से दिखाया गया है। इस तरह राजनीतिक व्यवस्था की गिरावट बढ़त जटिल होती है। यह इतनी सरल नहीं होती जितनी कि चित्र 6। द्वारा प्रस्तुत की गई है।

ईस्टन की राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या (Easton's View of a Political System)

हम पहले ही यह लिख चुके हैं कि राजनीतिक अध्ययनों में व्यवस्था की अवधारणा का प्रयोग करने वाले विद्वानों में ईस्टन ही सर्वप्रथम और सर्वप्रमुख विद्वान माना जाता है। उसकी 1953 में प्रकाशित पुस्तक दि पोलिटिकल सिस्टम में उसने राजनीतिक विज्ञान में एक सामान्य सिद्धान्त निर्माण का विचार प्रस्तुत किया था। उसकी 1965 में प्रकाशित दूसरी पुस्तक एंक्रेसबल फॉर पोलिटिकल एनेलिसिस में उसने उन प्रमुख प्रयोगों को प्रस्थापित किया जिनके आधार पर ऐसा सामान्य सिद्धान्त निमित्त किया जा सके, तथा 1965 में ही प्रकाशित तीसरी पुस्तक ए सिस्टम्स एनेलिसिस ऑफ पोलिटिकल लाइफ में उन प्रयोगों को व्यवहार में प्रयुक्त करके आनुमतिक स्थितियों पर लागू करने का प्रयास किया है।

ईस्टन ने राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या करते हुए लिखा है कि उन अन्तःक्रियाओं को, जिनसे समाज में मूल्यों का आधिकारिक निर्धारण होता है, राजनीतिक व्यवस्था कहते हैं। उसके अनुसार—राजनीतिक व्यवस्था एक खुली और स्वयं समजनीय (self-adjustable) व्यवस्था है जो कि एक वातावरण में कार्य करती है। राजनीतिक व्यवस्था का पर्यावरण ईस्टन के अनुसार दो प्रकार का होता है—(1) अन्तःसमाजीय पर्यावरण जिसमें परिस्थितिकीय, जीवशास्त्री, व्यक्तित्व और सामाजिक व्यवस्था इत्यादि सम्मिलित किए जाते हैं, और (2) अतिरिक्त समाजीय पर्यावरण जिसमें अन्तर्राष्ट्रीय राजनीतिक, अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितिकीय और अन्तर्राष्ट्रीय सामाजिक व्यवस्था का पर्यावरण सम्मिलित किया जाता है।

ईस्टन यह मानता है कि हर राजनीतिक व्यवस्था के दो विशेष अनुलक्षण होते हैं। एक तरफ तो, राजनीतिक व्यवस्था आदानो-प्रदानों और कार्य-सम्पादनो की प्रक्रिया है। दूसरी तरफ राजनीतिक व्यवस्था उत्पादों या गडबडों और दबावों की इतनी बशीभूत है कि इनसे इसका सन्तुलन भी बिखरित हो सकता है। जहाँ तक राजनीतिक व्यवस्था की आदान प्रदान प्रक्रिया का प्रश्न है यह दो-तरफा होती है तथा राजनीतिक व्यवस्था और पर्यावरण के बीच चलती है। जबकि कार्य सम्पादनता, राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर ही एक दिशा से दूसरी दिशा की तरफ चलती है। जहाँ तक राजनीतिक व्यवस्था की गडबडों और दबावों की बशीभूतता का प्रश्न है, इसको रोकने के लिए व्यवस्था के अन्दर ही इसने मुआवजे की प्रक्रियाएँ होती हैं, जो राजनीतिक व्यवस्था को टुकड़े-टुकड़े होने से

विन्यासित हो जाती हैं वे ईस्टन के अनुसार राजनीतिक व्यवस्था में मांगें बन जाती हैं। राजनीतिक व्यवस्था में इन प्रकार की मांगें व्यवस्था में दबावों के सम्भावित स्रोत होती हैं। व्यवस्था का दबाव दो प्रकार का हो सकता है। पहला आयतनी दबाव (volume stress) और दूसरा मात्रारमक दबाव (content stress) होता है। आयतनी दबाव उस समय उत्पन्न होता है जब व्यवस्था की मांगों की संसाधन-क्षमता से मांगों की संख्या बढ़ जाती है। मात्रारमक या तत्त्व-दबाव उस समय उत्पन्न होता है जब राजनीतिक व्यवस्था के पास मांगों का संसाधन करने का समय ही नहीं होता है। मांगें उस अवस्था में भी दबाव उत्पन्न कर देती हैं जब उन पर ध्यान देना नष्टिन हो जाता है क्योंकि वे व्यवस्था के ही प्रतिकूल पड़ती हैं या व्यवस्था के अन्दर विद्यमान मण्डलों के विपरीत जाती हैं या उनसे राजनीतिक व्यवस्था के सीमित साधनों का क्षय होता है। कई बार मांगें अपनी पेशीदगो के कारण भी दबाव उत्पन्न कर सकती हैं। उनमें जटिलता अन्य मांगों से उनके टकराव या व्यवस्था से अमेकता का कारण उत्पन्न हो सकती है। इन तरह मांगें राजनीतिक व्यवस्था में दबावों के निवेश नहीं जा सकती हैं।

ईस्टन के द्वारा निवेश का दूसरा पक्ष समर्थन माना गया है। समर्थन राजनीतिक वस्तुओं की तरफ अभिमुखी होत है। यह समर्थन सकारात्मक या नकारात्मक, अभिवृत्तात्मक या सक्रिय तथा व्युत्क्रमवृत्ता अर्थात् प्रकट या अप्रकट प्रकार के हो सकते हैं। समर्थन शासकों, शासन व्यवस्था और स्वयं राजनीतिक व्यवस्था के प्रति राजनीतिक समुदाय की नकारात्मक या सकारात्मक प्रतिनिधियों की अभिव्यक्ति होते हैं। समर्थन शासकों, संस्था व मुख्य व्यवस्था और सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था का प्रति राजनीतिक समुदाय की इनके अनुकूल या प्रतिकूल प्रतिनिधियों की अभिव्यक्ति करते हैं।

इस प्रकार, ईस्टन राजनीतिक व्यवस्था के निवेश मांगों और समर्थनों की मानता है। इनमें पहला व्यवस्था पर दबाव डालना है और दूसरा राजनीतिक व्यवस्था संस्था-व्यवस्था एवं शासकों के प्रति जनसमुदाय की अनुकूल-प्रतिकूल प्रतिनिधियों की अभिव्यक्ति है। मांगों की तरह ही समर्थन भी अनेक प्रकार के होत है और सबका प्रभाव राजनीतिक व्यवस्था की सक्रिय बनाने वाला होता है। यह सक्रियता, समर्थनों के अनुकूल होने पर व्यवस्था की पोषक और समर्थनों के प्रतिकूल होने पर व्यवस्था की शोषक बन जाती है।

(ख) मांगों का रूपान्तरण (The conversion of demands)—मांगों का रूपान्तरण की प्रक्रिया उन तरीकों को कहा जाता है जिनसे राजनीतिक व्यवस्था अपने समर्थनों और साधनों का प्रयोग, संस्थाओं या शासकों को सम्बोधित मांगों को अस्वीकार करने, उनको पूरा करने या उनमें हेर-फेर करने के लिए करती है। ईस्टन का अभिमत है कि शासकों की सम्प्रगृहित मांगों को भिन्न भिन्न तरीकों से सम्बोधित किया जा सकता है। उसने इसमें से चार विधियाँ प्रमुख मानी हैं—

(i) कुछ मांगें प्रत्यक्ष रूप से, नकारात्मक या सकारात्मक ढंग से पूरी कर दी जाती हैं। जैसे नौकरी दे दी जाती है या इस्त्रा लिए मना कर दिया जाता है।

(ii) अधिकोश मांगें पहले एक सामान्य मांग में बदली जाती हैं और उसका सामान्य नियम बनाकर सामान्य समाधान कर दिया जाता है।

(iii) कई मागों को सामान्य हित के मुद्दों में परिवर्तित कर दिया जाता है जिससे वे सामान्य नियम बनाने के स्तर तक महत्त्व प्राप्त कर सकें और उसके बाद सामान्य नियम बनाकर उनका सामान्य समाधान कर दिया जाता है।

(iv) मागों की पहले सख्या कम की जाती है और फिर उन्हें लोक कल्याण की अपेक्षाओं और आकांक्षाओं में परिवर्तित करके पूरा कर दिया जाता है।

सामान्यतया मागों को पूरा करने के लिए मागों का न्यूनीकरण किया जाता है। न्यूनीकरण के कई तरीके और रूप हो सकते हैं किन्तु उनमें से प्रमुख तीन ही माने जाते हैं। प्रथम में, मागों का समूहीकरण और समुचितकरण किया जाता है। एक-सी मागों को या तुलनीय मागों को एक साथ करके उन सबका सामान्य उपचार कर दिया जाता है। मागों के न्यूनीकरण की दूसरी विधि अन्तर-व्यवस्थाई है। इसमें मागों का कुछ दरवाजे पार करके ही आगे बढ़ने के कारण, अनेक मागों, द्वारपालों द्वारा रोक दी जाती है। इन द्वारों से मागों के पार होने के लिए कुछ शर्तें होती हैं। इन शर्तों को पूरा करने पर ही माग व्यवस्था में रूपान्तरण के लिए आगे बढ़ सकती है। ऐसे दरवाजे हर राजनीतिक व्यवस्था में संसदीय, ग्वायपालिकाओं या प्रशासकों के रूप में होते हैं। जो मागों केवल इन द्वारों से गुजरकर ही निर्णय सत्ताओं के पास आने के लक्षणों वाली होती हैं उनकी अनिवार्यता इन्हीं मागों से आगे बढ़ना होता है, और इस प्रक्रिया में मागों की सख्या कम हो जाती है। उदाहरण के लिए, कोई माग केवल संसद द्वारा स्वीकार होने पर ही पूरी की जा सकती है और संसद में इस माग का पर्याप्त समर्थन नहीं हो तो यह माग समझौते द्वारा पर ही रुक जाएगी और आगे नहीं बढ़ पाएगी। इस तरह के दरवाजों पर बहु सभ मागों रोक दी जाती हैं जो व्यवस्था या साधनों के अनुरूप नहीं होती हैं। मागों को कम करने की तीसरी विधि में मागों को मुद्दों में बदलना होता है अर्थात् माग को महत्त्व की दृष्टि से ऊपर उठना है। यह काम स्वयं शासक कर सकते हैं या राजनीतिक समुदाय भी ऐसा कर सकता है। इससे माग सामान्य महत्त्व प्राप्त कर लेती है जिससे उसका सकारात्मक या नकारात्मक समाधान करने के लिए सामान्य नियमों का निर्माण करना आसान हो जाता है। कभी-कभी ऐसा माग को अनुचित टकराने के लिए भी किया जा सकता है।

मागों की रूपान्तरण प्रक्रिया बहुत महत्त्व रखती है। क्योंकि, उनके द्वारा मागों का समर्थन बढ़ या घट सकता है। उस व्यवस्था में मागों की रूपान्तरण प्रक्रिया समर्थन में पड़ाव लाती है जबकि (1) राजनीतिक समुदाय के विभिन्न महत्त्वपूर्ण व्यक्ति की मागों को पूरा करने में शासक असफल हो जाते हैं। (2) मागों में से उचित माग को पहचान कर उसको पूरा करने में असफल हो गया। (3) शासकों का मागों के बारे में किया गया निर्णय ही ठीक नहीं हो, सब मागों की रूपान्तरण प्रक्रिया शासकों के समर्थन में बनी ला सकती है। समर्थन में कमी के कारण अभिवृत्तियों में घूट पड़ने लगती है और ममूहों में ऐसे समर्थन होने लगते हैं जो व्यवस्था की एकता और ठानता के लिए खतरनाक हो सकते हैं। ईस्टन का अभिमत है कि राजनीतिक व्यवस्था के समर्थन में बढ़ाव या बमी सम्पूर्ण व्यवस्था के लिए घातक हो सकती है। सारी व्यवस्था इससे टाबाडोल होने लग सकती

है। इसलिए हर राजनीतिक व्यवस्था में समर्थनों के कटाव या कमी को रोकने के लिए कई साधन अपनाए जाते हैं। सामान्यतया ये साधन तीन प्रकार के होते हैं—

(i) फूट और विभेदों को सीधे कम करने से समर्थन कम करने वाला कारण दूर हो जाता है। इसके लिए राजनीतिक व्यवस्था में संरचनात्मक परिवर्तन लाए जा सकते हैं। राजनीतिक व्यवस्था को अधिक लचीला बनाया जा सकता है या व्यवस्था का विभिन्नीकरण कर दिया जाता है। अनेक बार फूट या मतभेदों को दूर करने के लिए दमनकारी उपाय भी अपनाए जाते हैं। फूट या मतभेद उत्पन्न करने वाले अल्पसङ्ख्यक या छोटे समूह को दबा कर यह किया जाता है।

(ii) समर्थनों के भण्डार बनाकर भी कम होते समर्थन पर रोक लगाई जा सकती है। यह सबसे प्रभावी साधन माना जाता है। इसमें राजनीतिक श्रेय देकर पहले से ही समर्थक भण्डार रखे जाते हैं जो आवश्यकता पड़ते ही जोर-शोर से समर्थन के लिए आगे आ जाते हैं।

(iii) समर्थकों को पुरस्कृत करके भी समर्थनों का कटाव रोक जा सकता है। इसमें सत्ता के समर्थकों को प्रत्यक्ष प्रोत्साहन दिया जाता है। ऐसा सामान्यतया सरकार को राजनीतिक व्यवस्था की कीमत पर ही करना पड़ता है। अतः यह अधिक लोकप्रिय होते हुए भी राजनीतिक व्यवस्था के समग्र सद्भवं में हानिकारक होता है। फिर भी, सर्वाधिक उपयोग इसी का किया जाता है।

इस प्रकार समर्थनों में कटाव को रोकने का सर्वाधिक स्थायी माध्यम समर्थनों के भण्डार बनाना ही माना जाता है। यह एक तरह से विसरित समर्थन माना जाता है जिसमें विचारधाराओं, संरचनात्मक अभिकरणों और व्यक्तिगत गुणों का योगदान होता है। उदाहरण के लिए नेताओं में से कोई चमत्कारिक व्यक्तित्व वाला नेता सीधे जनता से शासन और राजनीतिक व्यवस्था का समर्थन करने का अनुरोध करके अचानक ही जन सहानुभूति और समर्थन प्राप्त कर सकता है। इसी तरह, विचारधारा भी समर्थन प्राप्त करने का एक महत्वपूर्ण माध्यम है। संक्षेप में, मांगों का रूपान्तरण इस तरह करना होता है जिससे समर्थन बढ़े और अगर समर्थन में कुछ मांगों के कारण कटाव आता है तो उसको रोकने के विविध साधनों में से किसी एक को या तीनों को अपनाकर समर्थन में वृद्धि की जा सके।

(ग) राजनीतिक व्यवस्था के निरगत (The outputs of a political system)—ईस्टन की राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या में तीसरा महत्वपूर्ण संघटक निरगतों का है। यह सत्ता-धारकों के वे कार्य हैं जिनके द्वारा शासक राजनीतिक समुदाय को मांगों को या स्वयं उन्हीं के द्वारा प्रस्तावित मांगों को रूपान्तरण प्रक्रिया के माध्यम से पूरा करने का प्रयत्न करते हैं। यह निरगत दो प्रकार के हो सकते हैं। प्रथम को सत्तात्मक या आधिकारिक (authoritative) निरगत कहते हैं। दूसरे प्रकार के निरगत सह या सम्बद्ध (associated) निरगत होते हैं। प्रथम प्रकार के निरगत सत्तात्मक या बन्धनकारी निर्णय होते हैं जो सामान्य कानूनों से लेकर न्यायालय के विशिष्ट निर्णयों के रूप में भी होते हैं। सह या सम्बद्ध निरगत बाध्यकारी नहीं होते हैं और इनका उपयोग केवल सद्भवं या निर्देशात्मक

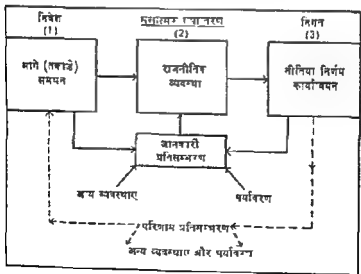
होता है। यह नीतियो, प्रतिवद्धताओं और तर्कसंगतताओं से सम्बन्धित होते हैं। इनके माध्यम से शासक अपने उद्देश्यों, लक्ष्यों या कार्यक्रम को समझाने का प्रयत्न करते हैं, जिससे उनके शासन और कार्यक्रमों के लिए समर्थन जुटाया जा सके।

अगर निर्गंतों को दूसरे दृष्टिकोण से देखें तो यह पर्यावरण से उत्पन्न उत्पातों या भागों, दबावों या विभेदों से उत्पन्न राजनीतिक व्यवस्था में आने वाले तनावों के प्रति शासकों की प्रतिक्रिया है। इस अर्थ में निर्गंत, निवेशों और निर्गंतों के बीच प्रतिसम्भरण की अवधारणा को खींच साते हैं। नवोक्ति, निर्गंतों का यह अर्थ निर्गंतों के परिणामों को निवेशों के निरन्तर आगम (continuous inflow) के माध्यम से है। इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्था में एक जटिल तथा चक्रीय प्रक्रिया स्थापित हो जाती है। ईस्टन एच तरह से दोहरे प्रतिसम्भरण की संरचना प्रस्तुत करता है। उसने द्वारा प्रस्तावित यह दोहरा प्रतिसम्भरण इस प्रकार है—

(i) एक प्रतिसम्भरण तो उस जानकारी का होता है जिसके द्वारा शासक अपने निर्गंतों की प्रभावकारिता को जाचने या अपने निर्गंतों को पुनः समायोजित या ठीक करने का प्रयत्न करते हैं।

(ii) दूसरा प्रतिसम्भरण निर्गंतों के परिणाम का होता है। यह राजनीतिक समुदाय, राजनीतिक व्यवस्था के निवेशों, पर्यावरण इत्यादि के ऊपर प्रभाव से सम्बन्धित होता है। इस प्रतिसम्भरण से राजनीतिक व्यवस्था का, परिस्थितियों के अनुरूप अनुकूलन, या परिस्थितियों को इस तरह परिवर्तित करने से सम्बन्ध है जिसमें निर्गंत राजनीतिक व्यवस्था के अधिक समर्थन या उसने पद में हों जाए।

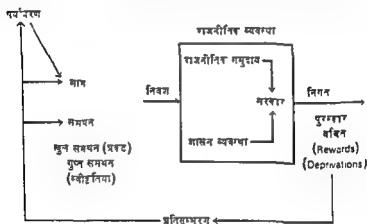
इस प्रकार, ईस्टन ने निर्गंतों में ही प्रतिसम्भरण की धारणा को सम्मिलित कर लिया



चित्र 62 ईस्टन का राजनीतिक व्यवस्था का मॉडल

है। ईस्टन द्वारा इसका पृथक् उल्लेखन करते निर्गंतों के माप ही जोड़कर विवेचन करना इस बात की पुष्टि है कि प्रतिसम्भरण प्रक्रिया का सीधा सम्बन्ध निर्गंतों से है। यह निवेशो, पर्यावरण और राजनीतिक व्यवस्था को प्रभावित करते हैं, बिन्तु, इसकी उत्पत्ति सीधे निर्गंतों से ही होती है। निर्गंत रूपान्तरण से जुड़े होने के कारण इससे एक प्रकार का चक्र राजनीतिक व्यवस्था में स्थापित हो जाता है, जिसमें निवेश, सत्तामय रूपान्तरण और निर्गंतों का प्रतिसम्भरण द्वारा सम्बोधित कर दिया जाता है। ईस्टन के इस निवेश-निर्गंत मॉडल को चित्र 6.2 के द्वारा समया जा सकता है।

चित्र 6.2 ईस्टन के राजनीतिक व्यवस्था के मॉडल के सामान्यतया दिये जाने वाले चित्रों से एक बात में भिन्नता रखता है और यह भिन्नता प्रतिसम्भरण के दोहरेपन में निहित है। ईस्टन निर्गंतों का प्रभाव जानने के लिए 'जानकारी प्रतिसम्भरण' का विचार प्रस्तुत करता है जो 'परिणाम प्रतिसम्भरण' से इस बात में भिन्न है कि परिणाम प्रतिसम्भरण केवल मांगों व समर्थन व राय ही राजनीतिक व्यवस्था तक पहुँचता है, जबकि जानकारी प्रतिसम्भरण सीधा निर्गंतों, निवेशो, अन्य व्यवस्थाओं और पर्यावरण से राजनीतिक व्यवस्था तक पहुँचना है या दूसरे शब्दों में, सरकार स्वयं यह सब जानकारी के रूप में प्राप्त करती है। अतः जानकारी प्रतिसम्भरण में हम यह विशेषता



चित्र 6.3 ईस्टन की राजनीतिक व्यवस्था का रेखाचित्र

पाने है कि यह निवेश और निर्गंतों के चक्रीय द्वाजे के बीच में स्थापित रहता है और अत्यधिक महत्वपूर्ण है क्योंकि, सत्तात्मक रूपान्तरण प्रक्रिया इससे निवेशो और निर्गंतों से दो तरफा सम्बन्ध स्थापित करने में सफल हो जाती है। अगर राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक प्रचालनता को देखें तो हम पाएंगे कि परिणाम-प्रतिसम्भरण केवल एक तरफा और निर्गंतों से निवेशो की ओर चल रहा है जबकि जानकारी प्रतिसम्भरण— (क) राजनीतिक व्यवस्था के निवेशो, (ख) अन्य व्यवस्थाओं, (ग) पर्यावरण और

(घ) राजनीतिक व्यवस्था के परिणाम निर्गतों से सम्बन्धित होता है। इन सभ में जनसारी का सरकार की तरफ निरन्तर आगम (continuous inflow) होता रहता है और इसी व्यवस्था जनता के प्रति अनुक्रियाशील बनी रहती है।

ईस्टन के द्वारा प्रस्थापित राजनीतिक व्यवस्था के इस मॉडल की जाँच-पूछ या मूल्यांकन अलग से नहीं करके व्यवस्था उपागम के सामान्य मूल्यांकन के माध्यम ही करना उपयुक्त होगा। तब शायद हम मूल्यांकन का व्यापक सदर्भ में देख सकेंगे। महा इम्टन के व्यवस्था मॉडल का रॉबर्ट सी० बोन द्वारा दिया गया चित्र 63 देखें ईस्टन की राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा को और अधिक स्पष्ट करना उपयुक्त समझते हैं।

आमण्ड और पावेल की राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या (Almond and Powell's View of Political System)

राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा के ईस्टन द्वारा दिये गये मॉडल का निवेश-निर्गत मॉडल कहा जाता है तथा आमण्ड और पावेल द्वारा दिये गये मॉडल का मरचनात्मक प्रक्रियात्मक मॉडल कहा जाता है। आमण्ड और पावेल ने राजनीतिक व्यवस्था के बारे में मौलिक रूप से ईस्टन की ही व्याख्या को स्वीकार किया है, किन्तु इन्होंने राजनीतिक व्यवस्था के सघटकों को तब ईस्टन से बहुत आगे बढ़ने का प्रयत्न किया है। वे राजनीतिक व्यवस्था अन्तर्वस्तु (contents) को इसके प्रक्रियात्मक पहलुओं (functional aspects) से पुष्कल करके समझने का प्रयत्न करते हैं। अन्तर्वस्तु की दृष्टि से भी वे ईस्टन से कहीं अधिक विस्तार में जाते हैं और राजनीतिक व्यवस्था की तीन अन्तर्वस्तु के सघटक प्रतिपादित करते हैं। यह सघटक—(क) राजनीतिक संरचनाओं, (ख) राजनीतिक संसृति, और (ग) राजनीतिक अभिवेताओं के हैं।

इसी तरह आमण्ड ने राजनीतिक व्यवस्था के प्रक्रियात्मक दृष्टि में चार महत्वपूर्ण पहलु प्रतिपादित किये हैं। यह पहलु या सघटक—(क) व्यवस्था की क्षमता या सामर्थ्य, (ख) अन्तर्गत प्रक्रिया, (ग) व्यवस्था के अनुरक्षण (रख-रखाव), और (घ) व्यवस्था के अनुकूलन के हैं।

एक प्रकार, आमण्ड और पावेल ने राजनीतिक व्यवस्था को निवेश-निर्गत के रूप में देखने के बजाय संरचनाओं और प्रक्रियाओं के रूप में समझने का प्रयत्न किया है। इसलिये इसका राजनीतिक व्यवस्था उपागम के अन्तर्गत निवेश-निर्गत नहीं किया जा रहा है। इसकी संरचनात्मक-प्रक्रियात्मक विशेषण के उपागम में विस्तार से विवेचित किया जाएगा। उसी विवेचन के माध्यम यह भी देखने का प्रयत्न करेंगे कि आमण्ड और पावेल ने राजनीतिक व्यवस्था की ईस्टन की अवधारणा में मशोषण और परिवर्द्धन करके उसको तुलनात्मक विशेषण के लिए किस प्रकार अधिक उपयोगी बनाया है।

राजनीतिक व्यवस्था के कार्य (Functions of a Political System)

किसी भी राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों को लिया जाए तो यह सामान्यतया दो स्तरों

पर निष्पादित होते हुए पाए जाएंगे। प्रथम स्तर पर्यावरण से सम्बन्धित है। इस पर्यावरण से ही राजनीतिक व्यवस्था को निवेश प्राप्त होते हैं और इसी पर्यावरण में राजनीतिक व्यवस्था के निर्णय या नीतियाँ निर्गम्य के रूप में आते हैं। इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्था का प्रचालन राजनीतिक व्यवस्था और अन्य व्यवस्थाओं की अन्तःक्रिया के स्तर पर होता है। इसको अन्तःव्यवस्थाई प्रचालन स्तर कहते हैं। दूसरा स्तर, स्वयं राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर की क्रियाओं से सम्बन्धित होता है। इसकी भागों के रूपान्तरण या सत्तात्मक रूपान्तरणों का स्तर कहा जाता है। इस स्तर पर निवेशों के रूप में आने वाली भागों का ससाधन होता है। राजनीतिक व्यवस्था इन दोनों स्तरों पर एक साथ सन्निभ रहते हुए कई कार्य निष्पादित करती है। व्यवस्थावादियों ने ऐसे चार कार्यों का उल्लेख किया है। उनके अनुसार हर राजनीतिक व्यवस्था को कम या अधिक मात्रा में यह चार कार्य अनिवार्यतः करने होते हैं। इन कार्यों का ठीक प्रकार से निष्पादन न होने पर राजनीतिक व्यवस्था बिखरित होने की स्थिति में पहुँच सकती है। उनके अनुसार यह कार्य हैं—(क) चयन और संयुक्तीकरण के कार्य (ख) रूपान्तरण या निर्गत कार्य, (ग) व्यवस्था अनुरक्षण के कार्य, और (घ) व्यवस्था अनुकूलन के कार्य।

राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों की दृष्टि से आमेन्ड और ईस्टन ने कोई विशेष अन्तर नहीं दिखाई देता है। ईस्टन भी राजनीतिक व्यवस्था के ऐसे ही कार्यों का उल्लेख करता है। किन्तु ईस्टन का आँटल सरचनात्मक-प्रकारात्मक न होकर निवेश निर्गत का होने के कारण वह राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों को अन्य प्रकार से देखता है जिसका हम ऊपर विवेचन कर आये हैं। अतः यहाँ राजनीतिक व्यवस्था के सामान्य कार्यों का ही विस्तार में विवेचन किया जा रहा है।

(क) चयन और संयुक्तीकरण का कार्य (The selection and combination functions)—राजनीतिक व्यवस्था को समाज में उत्पन्न होने वाले सघर्षों और विभेदों को ऐसी सीमाओं में रखना होता है जिससे वे राजनीतिक व्यवस्था के लिए घातक नहीं बन सकें। इसके लिए राजनीतिक व्यवस्था को उन भागों पर ध्यान देना होता है जो राजनीतिक समुदाय राजनीतिक व्यवस्था के समाधान के लिए पेश करता है। हर राजनीतिक समाज में उठने वाली भागें या तकाजे असंख्य या अनगिनत हात हैं। अतः राजनीतिक व्यवस्था को इन सब पर विचार करने से पहले इन भागों को लेकर दो कार्य करने होते हैं। पहला कार्य भागों के चयन का है और दूसरा कार्य इस प्रकार चुनी या छाटी गई भागों को संयुक्त करने का होता है।

राजनीतिक व्यवस्था को भागों का चुनाव या छंटनी इसलिये करनी होती है क्योंकि, हर राजनीतिक व्यवस्था में कुछ ही भागों को पूरा करने की सामर्थ्य और केवल कुछ ही भागों को पूरा करने की आवश्यकता होती है। राजनीतिक व्यवस्था को भागों का अभिज्ञान हो इसके लिये भागें रखने वाले कई साधन अपना सकेता है जिनमें हड़ताल, तोड़-फोड़ तथा हिंसात्मक प्रदर्शनों तक का सहारा लिया जा सकता है। स्वयं राजनीतिक नेताओं के द्वारा भाग विशेष व चयन का दबाव डाला जा सकता है। अतः विविध भागों में से कुछ को ससाधन के लिए छानना राजनीतिक कारणों से लेकर व्यवस्था के साधनों

तक पर निर्भर करता है। वैसे, सामान्यतया मागों के चयन में राजनीतिक व्यवस्था के मूल्य, नॉर्म्स (norms) परम्पराएँ, साधन और मागों की उग्रता तथा समर्थन का आधार प्रमुखतया देखा जाता है। मागों के चयन में इनके उचितपन और उनके पूरा करने से उत्पन्न होने वाली सम्भावित प्रतिक्रियाओं का भी ध्यान रखा जाता है।

इस प्रकार चुनी या छाटी हुई मागों का ससाधन एक-एक करके करना हर व्यवस्था के लिए असम्भव होता है। इस कारण, मागों के सम्बन्ध में दूसरी क्रिया इनके समुक्तीकरण की होती है। मागों में एक से तत्त्व निहित होने पर या एक से लक्ष्यों से सम्बन्धित मागों को एक साथ करके विजृम्भिता के स्तर से सामान्यता के स्तर पर लाया जाता है। यह प्रक्रिया यही समाप्त नहीं हो जाती है। ऐसी मागों में समय, साधनों और प्रक्रियाओं की दृष्टि से प्राथमिकताओं का निश्चय करना होता है, जिससे मागों में कोई अनुक्रम स्थापित किया जा सके। इसके बाद मागों को रूपान्तरण या सत्तात्मक निर्णय के लिए राजनीतिक व्यवस्था अपने विचाराधीन रख लेती है।

मागों का चयन व समुक्तीकरण राजनीतिक व्यवस्था में एक समय या काल विधेय में प्रचलित सरचनाओं और मूल्य व्यवस्थाओं के आधार पर ही किया जाता है। इसका यह अर्थ नहीं है कि सरचनात्मक व्यवस्था को बनाये रखने वाली मागों का ही चयन किया जाता है। कई बार ऐसी मागें भी स्वीकार की जाती हैं जो राजनीतिक व्यवस्था में त्रातिकारी सरचनात्मक परिवर्तन लाने वाली होती हैं। यह इसलिये आवश्यक है कि इसी से तो राजनीतिक व्यवस्था सजीव रखी जा सकती है। कई बार सरचनाओं में परिस्थितियों के अनुकूल परिवर्तन करना आवश्यक होता है। अतः समय विधेय में राजनीतिक व्यवस्था की सरचनाओं का ध्यान रखकर ही मागों का चयन करना विधेयकर सकट के समयों में सम्भव नहीं होता है।

आमन्त्र की मान्यता है कि हर व्यवस्था में चाहे उसकी प्रकृति किसी भी प्रकार की क्यों न हो, मागों के चयन व समुक्तीकरण की क्रिया सब जगह इसी तरह निष्पादित होती है। इस रूप में यह कार्य सर्वव्यापी किन्तु राजनीतिक व्यवस्था के मूल्यों, सरचनाओं और लक्ष्यों से सम्बन्धित होने के कारण सापेक्ष होता है। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान देने की है कि मागों का चयन और समुक्तीकरण हर राजनीतिक व्यवस्था में भिन्न-भिन्न ढंग से हो सकता है। अतः इस सम्बन्ध में आमन्त्र से ईस्टन का विवेचन अधिक उपयुक्त लगता है। आमन्त्र 'हित-स्वरूपीकरण' और 'हित-समूहीकरण' की बात कहते हैं जो अधिक मथार्थवादी नहीं कही जा सकती। क्योंकि, हित-स्वरूपीकरण से यह आशय निकलता है कि राजनीतिक व्यवस्था निष्क्रिय है और उन सभी मागों को छोट लेती है जो उसमें उठती हैं। जबकि ईस्टन वेबल उन्हीं मागों के चयन की बात करते हैं, जो समय की पाबन्दियों, साधनों, सामान्य नीति से अनुरूपता, सरचनाओं और प्रतिक्रियाओं का रूप, मूल्य व्यवस्था तथा मागों की उग्रता इत्यादि का ध्यान रखकर छाटी जाती है। इसी तरह, समुक्तीकरण का अर्थ है कि मागों को व्यवस्था के विचारबद्ध में व्यवस्थित करके ही नियमित किया जाए, जबकि हित-समूहीकरण में ऐसे विचारबद्ध का ध्यान नहीं रखा जाता। अतः राजनीतिक व्यवस्था के इस कार्य की व्याख्या ईस्टन की संकल्पना

के अनुसार अधिक उपयुक्त लगती है।

(स) रूपान्तरण कार्य या निर्गत कार्य (The conversion or output function)—जीन ब्लोन्डेल के अनुसार ईस्टन और आमन्ड द्वारा बताये गये राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों में रूपान्तरण का कार्य वास्तव में मागों का संसाधन और सत्तात्मक निर्णय का कार्य है जो आमन्ड ने अधिक अच्छी तरह समझाया है। इसलिये ब्लोन्डेल इस कार्य में ईस्टन के निर्णय और 'नीतियों' से कहीं अधिक आमन्ड द्वारा दिये गये निर्णयों को उपयुक्त मानता है। ब्लोन्डेल ने राजनीतिक व्यवस्था के रूपान्तरण या निर्गत कार्य तीन प्रकार के माने हैं। उसके अनुसार राजनीतिक व्यवस्था के निर्गत—(i) आदर्शी निर्गत (normative outputs), (ii) विशिष्ट निर्गत, (particular outputs) और (iii) आदर्शी विशिष्ट निर्गत (normative particular outputs) होते हैं।

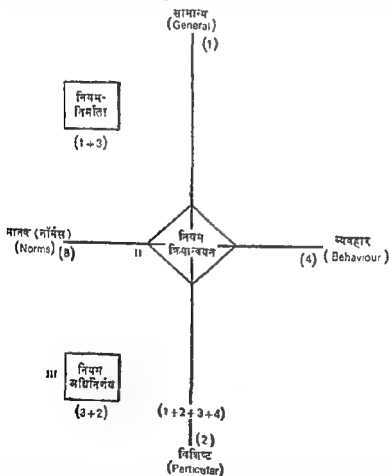
(i) आदर्शी या नियामक निर्गत, जिसे आमन्ड के अनुसार नियम निर्माण निर्गत (rule making outputs) कहा जाता है, सामान्य निर्गत होते हैं तथा जो आदर्शों के रूप में ही रहते हैं और परिचासन के स्तर पर नहीं आते हैं। उदाहरण के लिए, समाजवादी समाज की स्थापना का निर्णय राजनीतिक व्यवस्था का ऐसा ही निर्गत है जो सही अर्थों में आमन्ड की धारणा में 'नियम निर्माण' से बेमेल नहीं होते हुए भी उसका कुछ अंश ही कहा जा सकता है। यह निर्गत समाज के मूल्य, आदर्श और गन्तव्य निर्धारण सम्बन्धी होते हैं। इनमें सामान्यता तथा आदर्शता का संश्लेष परिलक्षित होता है जो हर सरकार समय-समय पर सामान्य रूप से घोषित करती है। यह अत्यधिक व्यापक और सामान्य तथा केवल घोषणाओं ही का रूप रखते हैं। यह व्यवस्था के अन्दर के ही उत्पादन या निर्गत हैं और यह व्यवस्था से बाहर नहीं आते।

(ii) विशिष्ट उत्पादन कई प्रकार की मातात्मक निर्णयों की स्थिति को कहा जाता है जो प्रथम प्रकार के निर्गतों से ही उत्पन्न व प्रेरित रहते हैं। क्योंकि, उन्हीं के द्वारा निर्धारित सीमाओं में यह बनते हैं। यह आमन्ड के नियम-क्रियान्वयन के अनुरूप माने जा सकते हैं। इन निर्गतों में विशिष्ट स्थितियों पर सामान्य नियमों को लागू करना सम्मिलित रहता है। अतः यह आंतरिक उत्पादन से प्रेरित और नियमित रहते हैं।

(iii) आदर्शी-विशिष्ट निर्गत वास्तव में पहले दो निर्गतों पर नियन्त्रण का कार्य करते हैं जो आमन्ड के नियम-अधिनिर्णय के समान माने जा सकते हैं। किन्तु उससे क्षेत्र की दृष्टि से अधिक व्यापक है क्योंकि, सरकार स्वयं अपनी नियम-क्रियान्वयन प्रक्रिया को नियंत्रित करना चाहती है जबकि नागरिक नियमों को अपने पक्ष में ही क्रियान्वित होते देखना चाहते हैं।

इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्था के रूपान्तरण या निर्गत कार्यों को ब्लोन्डेल, ईस्टन और आमन्ड दोनों ही के द्वारा प्रतिपादित निर्गत कार्यों से अधिक व्यापक मानता है। उसके अनुसार राजनीतिक व्यवस्थाओं के निर्गत कार्य यही तीन होते हैं। किन्तु, इनका क्षेत्र आमन्ड द्वारा बताए गए तीन कार्यों से कहीं अधिक बृहत्तर प्रभाव रखता है। निर्गत और यह तीन रूपान्तरण कार्य सर्वव्यापी पर सापेक्ष हैं। यह सब राजनीतिक व्यवस्थाओं में तो पाए जाते हैं किन्तु व्यवस्था में प्रचलित मानकों (norms) के प्रकारों से गठबन्धित

रहते हैं। स्पेन्डेल यह मानता है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था के निर्गत दो प्रकार के प्रेरकों से अपनी प्रकृति प्राप्त करते हैं। अगर निर्गतों का प्रेरक या आधार आदर्श या 'नॉम्स' हैं तो यह सामान्य प्रकार की प्रकृति वाले होंगे। अगर इनका आधार व्यवहार है तो यह विशिष्ट प्रकार की प्रकृति के होंगे। इस तरह, अगर निर्गतों को सामान्य और विशिष्ट तथा आदर्श और व्यवहार से सम्बन्धित बनाकर चित्रित किया जाए तो तीन प्रकार के निर्गत इस प्रकार चित्रित होंगे—



चित्र 6.4. राजनीतिक व्यवस्था के निर्गत कार्यों व आदर्श व्यवहार में सम्बन्ध

चित्र 6.4 में पहला निर्गत आदर्शों है इस कारण सामान्य का लक्षण रखता है अर्थात् सम्पूर्ण समाज पर समान रूप से लागू होता है। यह हमेशा सामान्य और आदर्शों नॉम्स (1+3) होगा। दूसरा निर्गत, विशिष्ट निर्गतों का है जो न केवल आदर्शों के आधार

पर और न केवल व्यवहार के आधार पर आधारित होता है। अगर नियम-त्रियान्वयन के रूप में देखें तो इसकी स्थिति चित्र में (1+2+3+4) वाली होगी। तीसरा निगंत, नियम-अधिनिर्णय का अर्थात् आदर्शो-विशिष्ट निगंत है जो घटना या व्यक्ति विशेष से सम्बन्धित होता है, तथा इसका सन्दर्भ समाज के नियम होते हैं इसलिए यह (3+2) होगा।

चित्र 6.4 में ब्लोन्डेल द्वारा बताए गये निगंतों को आमगढ़ के द्वारा प्रतिपादित निगंतों के समान मानकर ही चित्रित किया गया है। अन्यथा ब्लोन्डेल द्वारा प्रतिपादित निगंत सापेक्षता के कारण चित्र रूप में स्थिर बिन्दुओं से दिखा सकना कुछ कठिन होगा। उस अवस्था में उनको प्रवाहों के रूप में ही दिखाया जा सकता है।

(ग) व्यवस्था अनुरक्षण का कार्य (System maintenance functions)—हर राजनीतिक व्यवस्था में मार्गों के पूरा न होने पर तनाव की स्थिति उत्पन्न करने की व्यवस्था आती है। राजनीतिक व्यवस्था में यदि बहुत-सी मांगें हों या खास किस्म की मांगें हों तो इनके पूरा न होने पर तनाव की स्थिति पैदा हो जाती है और राजनीतिक व्यवस्था की रूपान्तरण प्रक्रिया पर दबाव बढ़ जाता है। यह दबाव एक सीमा से अधिक होने पर व्यवस्था का अनुरक्षण असम्भव हो जाता है। अतः ईस्टन और आमगढ़ दोनों ने ही व्यवस्था को बनाए रखने के लिए दबाव को कम करने का एक मात्र माध्यम मार्गों को नियंत्रित करना माना है। उदाहरण के लिए, भारत में 1973-74-75 में मार्गों को नियंत्रित करने के कोई ठोस कदम नहीं उठाये जाने के कारण व्यवस्था पर इतना दबाव बढ़ गया था कि उसके टूटने की स्थिति आ गई थी। अतः व्यवस्था को बनाए रखने के लिए ऐसे दबाव को न्यूनतम रखना आवश्यक है। दबाव मांगों से उत्पन्न होता है इस कारण मार्गों का नियंत्रण व्यवस्था के अनुरक्षण के लिए आवश्यक हो जाता है। यही कारण है कि मार्गों को नियंत्रित करने के लिए राजनीतिक व्यवस्था निम्नलिखित कदमों में से कुछ या सभी कदम उठा सकती है। यह नियंत्रण—

(i) निर्माणपरक विधियों (जिनसे मार्गों की देख-रेख का काम होता है, जैसे राजनीतिक दल और हित समूह)।

(ii) सांस्कृतिक विधियों (विभिन्न प्रतिमान जिनसे मांगों के औचित्य पर विचार किया जा सकता है)।

(iii) संचार के माध्यमों (जिनकी संख्या बढ़ाई जा सकती है) या

(iv) विधायिका, कार्यपालिका तथा प्रशासकीय संगठनों द्वारा (जिनसे परिवर्तन प्रक्रिया में ही मार्गों पर नियंत्रण कर लिया जाता है) लगाए जा सकते हैं।

ईस्टन मार्गों के नियंत्रण की इन विधियों से सहमत नहीं हैं। उनका कहना है कि दबावों को कम करने के लिए मांगों को नियंत्रित करने की आवश्यकता नहीं है, अपितु मार्गों को न्यूनतम बनाना आवश्यक है। इसके लिए उसने सुझाव दिया है कि मार्गों को तीन प्रकार से न्यूनतम बनाए रखा जा सकता है—

(i) प्रथम विधि में मांगों का समूहीकरण या समुत्कीकरण किया जाता है। एक-सी या एक से संबंध वाली मांगों को एक साथ करके उनको विशिष्ट से सामान्य स्तर पर

साकर उसका सामान्य उपचार कर दिया जाता है।

(ii) मागों के न्यूनीकरण की दूसरी विधि व्यवस्थान्तरीय है। इसमें मागों को कुछ सरचनात्मक द्वार पार करने ही आगे बढ़ने देने के कारण, अनेक मागों, नियम या विधियों रूपी द्वारपालों द्वारा रोक दी जाती हैं। क्योंकि, इन सरचनात्मक या सस्यागत द्वारों से पार होने के लिए कुछ शर्तें होती हैं। इन शर्तों के पूछ होने पर ही माग द्वार पार कर व्यवस्था में रूपान्तरण के लिए आगे बढ़ सकती है। ऐसे सस्यागत द्वार हर राजनीतिक व्यवस्था में विधान मण्डल, मंत्रिमण्डल, न्यायपालिकाओं या प्रशासन अगो के रूप में होते हैं। जो मागों केवल इन द्वारों से गुजरकर ही निर्णय सलाहों के पास आने के लक्ष्यों वाली होती है, उनको अनिवार्यतः इन्हीं मागों से आगे बढ़ना होता है। इस प्रक्रिया से मागों की संख्या में बहुत कमी आ जाती है।

(iii) मागों को कम करने की तीसरी विधि में मागों को सामान्य मुद्दों का रूप दिया जाता है अर्थात् माग को विशिष्ट से सामान्यता के स्तर पर ऊपर उठाया जाता है जिससे माग सामान्य महत्व प्राप्त कर लेती है। इससे उसका सकारात्मक या नकारात्मक समाधान (हा या ना न समाधान) करने के लिए सामान्य नियम या नीति का निर्माण करना आसान हो जाता है।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि व्यवस्था, व्यवस्थित अनुरक्षण तभी बनाए रख सकती है जब उस पर दबाव कम हो। मागों द्वारा उत्पन्न दबाव कम करने के लिए या तो मागों को नियंत्रित करने की विधि अपनाई जा सकती है, या ईस्टन द्वारा प्रतिपादित न्यूनीकरण की विधियाँ अपनाई जा सकती हैं। व्यवस्था की सामर्थ्य से अधिक मागों को बढ़ने दिया गया तो अनिवार्यतः व्यवस्था को इस माग वृद्धि के भार से दबकर टूटना होगा और उसका अनुरक्षण नहीं हो सकेगा। अतः हर राजनीतिक व्यवस्था, अपने अनुरक्षण के लिए मागों को सीमावर्ती में रखने की विधियों में से कुछ या अनेक का प्रयोग करके अपने अनुरक्षण का कार्य करती है।

(घ) व्यवस्था अनुकूलन का कार्य (System adaptation function)—राजनीतिक व्यवस्था एक मशीन की तरह ही मानी जा सकती है। जिस प्रकार यंत्र के सुचारु कार्य करने ■ लिए आवश्यक है कि उसके भागों को चिकनाए (lubricated) रखा जाए, उसके हिस्सों की आवश्यकता पड़ने पर मरम्मत की जाए, और अगर मरम्मत से काम न चले तो उस हिस्से को बदल दिया जाए। यही बात राजनीतिक व्यवस्था पर लागू होती है। व्यवस्था अनुकूल बनी रहकर अपने कार्य निष्पादन करती रहे इसके लिए उसको चिकनाए रखना जरूरी है। राजनीतिक व्यवस्था को इस अवस्था में राजनीतिक समायोजन के द्वारा रखा जाता है। आवश्यकता पड़ने पर नये लोगों की राजनीतिक व्यवस्था में भर्ती भी की जाती है। अतः राजनीतिक व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण कार्य सम्पूर्ण व्यवस्था को रूपान्तरण कार्य निष्पादन की अवस्था के अनुकूल बनाये रखना है। इससे रूपान्तरण प्रक्रिया पर सीधा प्रभाव पड़ता है। व्यवस्था के अनुकूलन के अभाव में रूपान्तरण प्रक्रिया में झिझिलता आ सकती है। इसकी कार्यकुशलता कम हो सकती है और कभी-कभी अत्यन्तक स्थितियों में सम्पूर्ण रूपान्तरण प्रक्रिया ठप्प हो सकती है।

अतः राजनीतिक व्यवस्था में समाजीकरण की प्रक्रिया का निरन्तर चलते रहना आवश्यक है। राजनीतिक व्यवस्था के अनुरक्षण के लिए भी समाजीकरण के व्यवस्था का अनुकूलन अनिवार्य है।

राजनीतिक व्यवस्था के उपरोक्त कार्यों की सामान्य व्यवस्था के द्वारा निष्पादित होने वाले कार्यों से तुलना करें तो इन दोनों में कोई विशेष अन्तर नहीं दिखाई देगा। इनकी मौलिक समानता को समझने के लिए टालकोट, पारसनस और समेलसर¹³ द्वारा प्रतिपादित सामाजिक व्यवस्था के कार्यों का उल्लेख करना प्रासंगिक ही होगा। पारसनस और समेलसर ने सामाजिक व्यवस्था के चार कार्यों का विवेचन किया है। यह चार कार्य—(क) प्रतिमान अनुरक्षण और संरक्षण प्रबन्ध (pattern maintenance and tension management), (ख) गन्तव्य उपलब्धि (goal attainment), (ग) अनुकूलन कार्य (adaptation function) और (घ) एकीकरण (integration) के हैं।

इस प्रकार राजनीतिक व्यवस्था और सामाजिक व्यवस्था के अपने-अपने स्तर पर कार्य एक समान ही हैं। केवल अन्तर इन कार्यों की निष्पादन शक्तियों का है। राजनीतिक व्यवस्था के पास सत्तात्मक रूपान्तरण का अधिकार ही नहीं है अपितु, मूल्यों का आधिकारिक वितरण करने की सत्ता के साधन भी होते हैं जबकि सामाजिक व्यवस्था इन कार्यों के निष्पादन में केवल अनुनयन का ही मार्ग अपना सकती है। दूसरी विशेष बात इन कार्यों के सम्बन्ध में यह समझनी है कि राजनीतिक व्यवस्था उप-व्यवस्था के रूप में होने के कारण सामाजिक व्यवस्था से अधिक अन्तःक्रियाशील रहती है जबकि सामाजिक व्यवस्था अपनी उप-व्यवस्थाओं के अलावा पर्यावरण से भी अन्तःक्रियाशील रहती है।

राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों के विवेचन के अन्त में यही कहा जा सकता है कि राजनीतिक व्यवस्थाएँ सर्वत्र उपरोक्त कार्य निष्पादित करती हैं। कार्यों में मात्रात्मक अन्तर अवश्य पाए जाते हैं क्योंकि, यह सभी कार्य राजनीतिक व्यवस्था के सामान्य मूल्यों आदर्शों या नॉर्म्स से सापेक्ष रहते हैं। इस प्रकार, एक स्वेच्छाचारी व्यवस्था में भी व्यवस्था यही चारों कार्य करेगी किन्तु 'नॉर्म्स' के अलग होने के कारण इनकी निष्पादन शैली व मात्रा में लोकतान्त्रिक व्यवस्था से भिन्नता पाई जाएगी। इन कार्यों को अधिक अच्छी तरह से समझने के लिए ईस्टन की व्यवस्था विश्लेषण की व्याख्या को ध्यान में रखना उपयोगी होगा।

राजनीतिक व्यवस्था उपागम के लाभ (Advantages of Political System Approach)

राबर्ट सी. ओन का मत है कि राजनीतिक व्यवस्था उपागम से तुलनात्मक विश्लेषण का सर्वश्रेष्ठ साधन प्रस्तुत हुआ है। इससे तुलनाएँ करना आसान और उपयोगी बना है। राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा के तुलनात्मक विश्लेषणों में उपयोग का स्पष्टीकरण

¹³Peter H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970, p. 16

देते हुए उसने लिखा है कि यह तुलनात्मक विश्लेषण की श्रेष्ठतम प्रविधि है क्योंकि, यह सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था के अवलोकन पर केन्द्रित है और इसके अन्तर्बशी (inclusive) प्रत्यक्ष और प्रवर्ग तुलना में सहूलियत सा देते हैं।¹⁴ उसने इस उपागम की उपयोगिता के बारे में दूसरा गुण इसका प्रतिमान अनुरक्षण की समस्याओं के प्रति गत्यात्मक दृष्टिकोण माना है।

एस० पी० वर्मा ने ईस्टन की राजनीतिक विश्लेषण पद्धति की दो विशिष्टताओं¹⁵ का उल्लेख किया है। प्रथमतः इस विश्लेषण पद्धति में सन्तुलन दृष्टिकोण से आगे तब जानकर व्यवस्था में होने वाले परिवर्तनों और गत्यात्मकताओं पर ध्यान दिया गया है। ईस्टन ने स्पष्टतया व्यवस्था के अनुरक्षण और व्यवस्था की सततता (persistence) में सन्तर्पण किया है। उसकी व्यवस्था सम्बन्धी व्याख्या में परिवर्तन और स्थायित्व दोनों की बात बड़ी गई है। वह व्यवस्था को एक ऐसी निरन्तरता मानता है जिसमें और पर्यावरण में बराबर आदान-प्रदान होता रहता है तथा इससे व्यवस्था की अनुकूलन क्षमता बढ़ती रहती है। इस सम्बन्ध में स्वयं ईस्टन ने लिखा है कि 'यह एक तथ्य है कि सततता या अवस्थिति में परिवर्तन का विचार सन्निहित है जो इसे महत्वपूर्ण बनाता है और व्यवस्था अनुरक्षण की अवधारणा से इसे अलग करने के लिए आवश्यक है। व्यवस्था विश्लेषण, राजनीति के सामान्य सिद्धान्त की खोज करता है जो व्यवस्था की सततता की सामर्थ्यों का स्पष्टीकरण करता है, अपने आपको (व्यवस्था) बनाये रखने का विवेचन करना नहीं है जैसा कि इससे सामान्यतया समझा जाता है। यह सततता के सिद्धान्त की तलाश नहीं है न कि स्व अनुरक्षण या सन्तुलन (तात्कालिकता) के सिद्धान्त की खोज करता है।'¹⁶ इससे स्पष्ट है कि ईस्टन का व्यवस्था विश्लेषण गत्यात्मक और व्यवस्था की सततता का सिद्धान्त निर्मित करने की ओर उन्मुखी है।

एस० पी० वर्मा ने इसकी दूसरी उपयोगिता तुलनात्मक राजनीति में इसके द्वारा प्रस्थापित प्रत्यक्ष, प्रविधियों और अवधारणा के माध्यम से सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था का तुलनीय अवलोकन माना है। इस तरह जोन और एस० पी० वर्मा ने ईस्टन के व्यवस्था विश्लेषण की तुलनात्मक राजनीति में पर्याप्त उपयोगी माना है। इस प्रारम्भिक विवेचन के बाद हम राजनीतिक व्यवस्था विश्लेषण के गुणों को सूचीबद्ध कर सकते हैं। संक्षेप में यह इस प्रकार है —

(क) राजनीतिक व्यवस्था विश्लेषण सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था पर ध्यान केन्द्रित करता है, यह केवल उसके भागों या उपभागों पर ही बल नहीं देता है। इससे तुलनात्मक विश्लेषण सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था के अवलोकन पर आधारित हो जाते हैं।

(ख) राजनीतिक व्यवस्थाओं के गत्यात्मक विश्लेषण का मार्ग खोल देता है। क्योंकि, इसमें प्रयुक्त प्रत्यक्ष और प्रविधियाँ स्थिरता नहीं रखती हैं।

¹⁴Robert C Bone, *op cit*, p 27

¹⁵S P Varma, *op cit*, p 182

¹⁶David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley, 1965, p 384

(ग) राजनीतिक व्यवस्था की सततता पर विशेषकर ईस्टन ने बल देकर इसकी साम्यावस्था और आत्म-सधारण तथ ही सीमित नहीं रखा है।

(घ) राजनीतिक व्यवस्था उपायम पर आधारित अध्ययन सभी प्रकार की विचार-धाराओं की ओर अभिमुखी राजनीतिक व्यवस्थाओं पर समान रूप से लागू होते हैं। इस दृष्टिकोण का सम्बन्ध किसी विचारधारा से नहीं होने के कारण, हर राजनीतिक व्यवस्था की इस दृष्टिकोण के प्रयोग द्वारा तुलना और विश्लेषण करना सम्भव है।

(ङ) इस अवधारणा से तुलनात्मक राजनीति शायद राजनीति के सामान्य सिद्धान्त के निर्माण में कुछ और आगे बढ़ सकेगी।

(च) राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा के आधार पर किए गए विश्लेषणों से राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता या सामर्थ्यों का सचेत मिल जाता है। इससे व्यवस्था की सततता या उसके अन्दर आने वाले सम्भावित अस्थायित्वों का सचेत मिल जाता है।

(छ) राजनीतिक व्यवस्था विश्लेषण राजनीतिक व्यवस्था की पर्याप्तता व जीवन-शक्ति का स्पष्टीकरण देने में समर्थ है। इस अवधारणा के आधार पर यह निष्कर्ष निकालना सम्भव हो जाता है कि कौन से तथ्य राजनीतिक व्यवस्था की गतिशील बनाते हैं।

(ज) इससे राजनीतिक व्यवस्था में आने वाले उत्पातों, अस्थिरताओं और उसकी बाधाबोलता का ज्ञान प्राप्त करने में सहायता मिलती है तथा उनसे बचने और राजनीतिक व्यवस्था को बनाए रखने की कार्रवाई कर सकना सम्भव हो सकता है।

(झ) इससे राजनीतिक व्यवस्था में परिवर्तन और विकास की दिशा का अंदाज लगाया जा सकता है। इतना ही नहीं, राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा विकास की गति का भी सचेत देने में समर्थ है।

राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा ने राजनीतिक अध्ययनों में तो क्रांतिकारी परिवर्तन किए ही हैं, किन्तु, तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में भी इसका आधारभूत महत्व है। वास्तव में, तुलनात्मक राजनीति को परम्परागतता से निकालकर आधुनिक बनाने में 'राजनीतिक व्यवस्था' की अवधारणा की आधारभूत देन मानी जाती है। इस प्रत्यय के राजनीतिक अध्ययनों में प्रचलन से पहले जिन प्रत्ययों का तुलनात्मक राजनीति में प्रयोग होता था उनसे राजनीति की वास्तविकताओं की गहराई में पहुँचना सम्भव नहीं था। अब तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन, राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा के आधार पर समष्टि स्तर की तुलनाएँ कर सकने की स्थिति में आ गये हैं। इससे राजनीति के सामान्य सिद्धान्त के निर्माण में काफी प्रगति की सम्भावनाएँ बढ़ी हैं।

राजनीतिक व्यवस्था विश्लेषण में अनेक लाभ परिलक्षित होते हैं, किन्तु इससे यह निष्कर्ष नहीं निकालना है कि अब राजनीति के बारे में सामान्य सिद्धान्त 'कोने के मोड़' तक आ गया है। यह सही है कि इस अवधारणा में अनेक गुण हैं तथा इसने उपयोग से राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में काफी जानकारी प्राप्त हो जाती है किन्तु, इसमें धीरे-धीरे कमियाँ भी दृष्टिगोचर होने लगी हैं। इस अवधारणा के व्यावहारिक उपयोग में कई कठिनाइयाँ आती हैं जो इसको केवल सैद्धान्तिकता के स्तर पर प्रस्थापित मानने के लिए

मजबूर करती है। एव लेखक ने इसके बारे में महा तक लिख दिया है कि इसका व्यवहार में प्रयोग हो ही नहीं सकता है। इस प्रकार के विचार को हम अतिवादी विचार ही कहेंगे। पर इतना जरूर है कि इस सिद्धान्त में कुछ दोष भी परिलक्षित हुए हैं। अतः संक्षेप में इसकी कमियों की चर्चा करना प्रासंगिक होगा।

राजनीतिक व्यवस्था उपागम की आलोचना (The Criticisms of Political System Approach)

राजनीतिक व्यवस्था उपागम की आलोचनाओं के सामान्यतया दो आधार अधिक प्रमुख कहे जा सकते हैं। एक तो, विद्वान व्यवस्था और राजनीतिक व्यवस्था का अभी भी संयमाग्य अपे नहीं कर पाए है। इस मर्थ-विभेद और मतभेदों के कारण इस अवधारणा का तुलनात्मक विश्लेषण में विशेष उपयोग सम्भव नहीं हो पा रहा है। आलोचना का दूसरा आधार इस अवधारणा का अत्यधिक परिष्करण है। एक लेखक ने ठीक ही लिखा है कि 'व्यवस्था दृष्टिकोण इतना अधिक सूक्ष्म या नियमनिष्ठ है कि यह करीब-करीब अव्यावहारिक और अनुपयुक्त या अप्रयोज्य बन गया है।' इस कथन में सत्याश काफी माना जा सकता है। स्वयं ईस्टन ने अपनी प्रथम पुस्तक दि पोलिटिकल सिस्टम में जो अवधारणात्मक विचार रखा था उसको बाद में प्रकाशित होने वाली दो पुस्तकों में इतना परिमार्जित कर दिया कि यह परिशुद्धता के उस स्तर तक पहुँच गया जहाँ उसका समझना ही कठिन हो गया। ऐसी अवस्था में उसका आनुमतिक उपयोग केवल काल्पनिक ही कहा जा सकता है। आमन्ड और मावेल ने इसकी सरचनात्मक-प्रकारात्मक व्याख्या करके इसमें और जटिलताएँ उत्पन्न कर दी हैं। अन्ततः तुलनात्मक राजनीति में इस अवधारणा को अन्य अवधारणाओं—राजनीतिक विकास, राजनीतिक संस्कृति, राजनीतिक आधुनिकीकरण और राजनीतिक समाजीकरण, के साथ सम्बन्धित करके प्रयुक्त करना आवश्यक हो गया। अतः राजनीतिक व्यवस्था उपागम सिद्धान्त की खोज में स्वयं ही इतना जटिल बन गया कि अनेक विद्वान इसकी उपयोगिता पर ही शक करने लगे हैं। इन विद्वानों ने इसकी अनेक कमियों की तरफ ध्यान आकषित किया है। यहाँ पर इसकी प्रमुख आलोचनाओं को ही दिया जा रहा है। इनमें से कुछ इस प्रकार हैं—

(क) आमन्ड और ईस्टन ने राजनीतिक व्यवस्था को अत्यधिक स्वायत्तता प्रदान करके इस अवधारणा को आलोचना का शिकार बना दिया है। आलोचक यही कहते हैं कि राजनीतिक व्यवस्था को अभूतपूर्व रूप से स्वायत्त मानना, व्यवस्थाओं और उप-व्यवस्थाओं की अन्तर्क्रिया और परस्परिकता को अनदेखी करना है। राजनीतिक व्यवस्था समान की चार उप-व्यवस्थाओं में से एक है। अतः यह भी समाज की अन्य तीन व्यवस्थाओं—सामाजिक व्यवस्था, आर्थिक व्यवस्था और सांस्कृतिक व्यवस्था—से बहुत अधिक भिन्न नहीं हो सकती है। जबकि व्यवस्थावादियों ने इसको इतना स्वायत्त मान लिया है कि यह अन्य उप-व्यवस्थाओं और पर्यावरण से स्वतंत्र और उनकी एक नियामक व्यवस्था बन जाती है। अतः इसकी इस प्रकार स्वायत्त मानना तथ्यों व वास्तविकताओं

के अनुरूप नहीं है।

(घ) राजनीतिक व्यवस्था की मूल्य व्यवस्था या नॉर्मों के साथ इतना जोड़ दिया गया है कि इसकी व्यावहारिक उपयोगिता ही सीमित हो जाती है। क्योंकि, राजनीतिक व्यवस्था की विशेषता इसकी कार्य निष्पादन शैली में निहित है। यह सत्तात्मक रूपान्तरण कर सकती है अन्यथा इसमें और अन्य उप-व्यवस्थाओं में कोई मौलिक अन्तर नहीं रह जाता है। जबकि ईस्टन ने इसकी मूल्यों के साथ जोड़कर विविध रूप देने का प्रयत्न किया है जिसे अनेक विचारक उचित व तर्कगम्य नहीं मानते हैं।

(ग) राजनीतिक व्यवस्था विश्लेषण की सबसे बड़ी कमजोरी इस बात में है कि यह क्रांतिकारी परिवर्तनों का स्पष्टीकरण देने की बहुत कम क्षमता रखता है। क्योंकि, व्यवस्था की अवधारणा में यह अर्थ सम्निहित माना गया है कि राजनीतिक व्यवस्था हमेशा ही पहचान में आने लायक पृथक्ता रखती है और कोई भी परिवर्तन जो राजनीतिक व्यवस्था में आये वे सब विक्रमवादी प्रवृत्ति के ही होंगे।

(घ) इसका प्रमुख जोर इस सम्बन्ध प्रस्थापना पर है कि राजनीतिक व्यवस्था की सततता से सम्बन्धित समस्याएँ राजनीतिक विश्लेषण व सर्वाधिक महत्व के विषय हैं। यह तथ्य-युक्त प्रस्थापना नहीं बही जा सकती है। राजनीति शास्त्र में व्यवस्था की सततता से कहीं अधिक महत्वपूर्ण समस्याएँ परिवर्तन और अप्रत्याशित उत्पत्ती पुणर्ती से सम्बन्धित होती हैं।

(च) राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा का सम्बन्ध केवल राष्ट्रीय स्तर की राजनीतिक व्यवस्था से ही है। स्वयं ईस्टन ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि 'सगठनों और समूहों की आन्तरिक राजनीतिक व्यवस्थाओं को मैं 'पर-राजनीतिक व्यवस्थाएँ' (para-political systems) कहूँगा तथा राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा की समाज के अन्दर अन्तर्निहित राजनीतिक जीवन के विश्लेषण तक सीमित रखूँगा पर राजनीतिक व्यवस्थाओं का सम्बन्ध तो समूहों के अन्दर ही सत्तात्मक वितरणों से सम्बन्धित समस्याओं से रहता है।' इससे इस अवधारणा के आधार पर दृष्टि-स्तर के अध्ययन करने की बात व्यवस्थावादियों ने स्वीकार नहीं करके तथा केवल समष्टि स्तर की बात करके असम्भव को सम्भव बनाने से ही अध्ययन शुरू करने की बात स्वीकार की है। इससे तुलनात्मक विश्लेषण आन्तरिक राजनीतिक अध्ययनों तक ही सीमित रह जाते हैं तथा यह दृष्टिकोण राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था की अन्य राजनीतिक व्यवस्थाओं से अन्तः प्रिया की अनदेखी करता है जिससे अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्थाओं के अध्ययन में इस अवधारणा की उपयोगिता नगण्य हो रह जाती है।

(छ) निवेश निर्गत विश्लेषण में केवल राजनीतिक दृष्टि से सक्रिय व्यक्तियों पर ही बल दिया जाता है, जिससे सम्पूर्ण व्यवस्था विश्लेषण अभिजनो व प्रति उन्मुखी बन जाती है और इस कारण यह राजनीति का सामान्य सिद्धान्त बनाने के प्रयत्न से स्वतः ही कट जाता है। क्योंकि इसका सबब समाज के अभिजनो से ही रह जाता है।

(ज) इसकी एक बड़ी गलती यह भी मानी गई है कि व्यवस्था विश्लेषण अभिजन अभिमुखी होने के कारण यथास्थिति के प्रति स्वतः और स्वचालित ढंग से पक्षपाती बन जाता है।

यद्यपि हमने व्यवस्था के मूल्यों के पुनर्दिष्टकरण को स्वीकार किया गया है तथा क्रांतिकारी परिवर्तनों को छोड़कर व्यवस्था के परिवर्तन और व्यवस्था की मरिणीयता के सभी पहलुओं को स्वीकार भी किया गया है, किन्तु इस सबके पीछे अभिजनो को स्वीकार यह यथार्थता का बोध बन जाना है। क्योंकि, अभिजन ही सब कुछ करने के लिए राजनीतिक व्यवस्था के प्रचालन में प्रमुख भूमिका निभाते हैं जो अपने स्वार्थों या अपनी यथार्थता को आच नहीं मान देने की व्यवस्था करके राजनीतिक व्यवस्था को यथार्थता वाली स्थिति में ला देते हैं।

(स) निर्गन्त-निवेक विश्लेषण देना अधिक सैद्धांतिक हो गया है कि व्यवहार में यह अप्रयोज्य बन गया है।

इन आलोचनाओं का मूल्यांकन करते समय यह ध्यान रखना होगा कि राजनीति-विज्ञान में आदर्श तो दूर रहा आदर्शों के करीब पहुंचने वाला या उसके इर्द-गिर्द लगे जाने वाला अध्ययन उपागम अत्यन्त ही है। इस प्रकार, निर्गन्त-निवेक या राजनीतिक व्यवस्था उपागम भी कोई आदर्श अध्ययन दृष्टिकोण नहीं है। किन्तु हमारा सही है कि इन कमियों के बावजूद राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा पर आधारित विचारधाराओं में राजनीतिशास्त्र को एक वैज्ञानिक अध्ययन बनाने में बहुत सहायता की है। हमने एक ऐसा प्रयास प्रस्तुत किया है जो पुराने प्रत्यक्षों के सैद्धांतिक और व्यावहारिक अंगों से अध्ययनों को मुक्त बनाता है और इसी बात में हमको खूबसूरती या विरोधना निहित है।

राजनीतिक व्यवस्था उपागम का परिचालनात्मक विचार (The Operational View of Political System Approach)

राजनीतिक व्यवस्था उपागम का तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में उपयोग करने समय हम वास्तव में राजनीतिक व्यवस्था से संबंधित संज्ञाओं की जायस में ही तुलना करने कुछ निष्कर्ष निकालते हैं। उदाहरण के लिए, हम राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना नीचे लिखी विशेषताओं के आधार पर कर सकते हैं—(क) राजनीतिक व्यवस्था की सामर्थ्य या क्षमताएँ, (ख) राजनीतिक व्यवस्थाओं की रूपान्तरण प्रक्रिया, (ग) राजनीतिक व्यवस्था की संघारण या अनुसूचन व्यवस्था, और (घ) राजनीतिक व्यवस्था की अनुकूलना।

यह सब कार्य अत्यन्त सम्बन्धित हैं। अतः राजनीतिक व्यवस्था के सिद्धान्त या कार्य इन परस्पर सम्बन्धित स्तरों और प्रकारों के जायसी सम्बन्धों की खोज करना मात्र है। इसके लिए कई प्रकार से तुलनात्मक विश्लेषण किया जा सकता है। यहाँ हम उदाहरण के लिए कुछ तुलनाओं के आधार प्रस्तुत कर रहे हैं।

(क) संरचनाओं और प्रकारों के बीच संबंध खोज (Discovery of relations between structures and functions)—किसी राजनीतिक व्यवस्था में किसी काल विशेष में 'क' कार्य 'ख' प्रकार की संरचना के द्वारा किया जाता है। अब अगर 'क' में परिवर्तन आता है तो 'ख' में भी परिवर्तन आ जाएगा। इस प्रकार, विभिन्न संरचनाओं की तुलना करने सम्भावित घटनाक्रमों का संकेत दिया जा सकता है। हमने राजनीतिक

व्यवस्था की विरोधताओं के विवेचन में यह देखा है कि राजनीतिक व्यवस्था के किसी एक भाग में परिवर्तन आने से अन्य भागों में और सम्पूर्ण व्यवस्था में भी परिवर्तन आ जाते हैं या यह सब प्रभावित हो जाते हैं। इस कारण कुछ परिवर्तनों के आधार पर विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना की जा सकती है। अर्थात् संरचनाओं और प्रकारों के बीच सम्बन्ध मालूम किए जा सकते हैं। उदाहरण के लिए, अगर व्यवस्थापिका में संरचनात्मक परिवर्तन आ जाता है तो यह अपना कार्य उस प्रकार नहीं कर सकेगी जिस प्रकार इन परिवर्तनों से पहले करती थी। इस प्रकार के संरचनात्मक परिवर्तन का कार्यपालिका व अन्य राजनीतिक संरचनाओं के कार्यों पर भी प्रभाव पड़ेगा। अतः यह अवधारणा संरचनाओं और प्रकारों के बीच सम्बन्ध खोजने में सहायक हो जाती है।

(ख) राजनीतिक व्यवस्थाओं की विकास दिशा की खोज (Discovery of direction of the development of political systems)—राजनीतिक व्यवस्थाओं में विकास की प्रेरणाएं अन्तर्राष्ट्रीय पर्यावरण या बाहरी पर्यावरण से, समाज की अन्य तीन उप-व्यवस्थाओं—सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक से, या राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर से ही, अभिजनों और जनसाधारण से आ सकती हैं। इसी तरह राजनीतिक व्यवस्थाओं में विकास की परिस्थितियाँ तब उत्पन्न होती हैं जब राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान संरचनाएँ उन समस्याओं और चुनौतियों का सामना नहीं कर पाती हैं जिनका उन्हें समुचित समाधान करना होता है। इस तरह, राजनीतिक व्यवस्थाओं की सामर्थ्य में परिवर्तन, विकास की दिशा का संकेत दे देता है। अतः इस आधार पर भी राजनीतिक व्यवस्थाओं को समझा जा सकता है। और उनकी इस आधार पर तुलना करके सामान्यीकरण निकालना सम्भव हो जाता है।

(ग) राजनीतिक व्यवस्था की समस्याओं व चुनौतियों की खोज (Discovery of the problems and challenges to political system)—राजनीतिक व्यवस्था उपागम का राजनीतिक व्यवस्थाओं की समस्याओं और चुनौतियों की खोज करके उनकी अन्य व्यवस्थाओं से तुलना करने में भी प्रयोग किया जा सकता है। सामान्यतया हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं के सामने चार प्रमुख समस्याएँ होती हैं। इन्हीं समस्याओं से सम्बन्धित अध्ययन उपयोगी निष्कर्ष निकालने में सहायक हो सकते हैं। हर राजनीतिक व्यवस्था के सामने ये समस्याएँ रहती हैं—(i) राष्ट्र निर्माण की समस्या, (ii) राज्य निर्माण की समस्या, (iii) सहभागिता की समस्या, (iv) लोगों के वितरण या लोक कल्याण की समस्या।

(i) राष्ट्र निर्माण का सम्बन्ध सांस्कृतिक व्यवस्था से होता है। यह राजनीतिक विकास के सांस्कृतिक पहलू पर बल देता है। इसमें समाज के लोगों की अभिवृत्तियों में ऐसा परिवर्तन आना होता है जिससे वे स्थानीय, क्षेत्रीय परम्परागत या सजातीय संगठनों से अपनी निष्ठा और प्रतिबद्धता को बृहत्तर केन्द्रीय या राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था को हस्तांतरित करने लगते हैं। हर राजनीतिक व्यवस्था में एकता और ठोसता इसी आधार पर आती है और इस कारण यह समस्या हर राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान रहती है। इस आधार पर तुलनात्मक विश्लेषण कर सकना उपयोगी रहता है।

(ii) राज्य निर्माण की समस्या उस समय उत्पन्न होती है जब (क) राजनीतिक व्यवस्था के अस्तित्व को अन्तर्राष्ट्रीय पर्यावरण से खतरा उत्पन्न हो जाए, (दूसरे देश के द्वारा आक्रमण से यह स्थिति आती है) (ख) समाज में से ही क्रांतिकारी दबाव-चुनीतिया राजनीतिक व्यवस्था के स्थायित्व या अस्तित्व को खतरा उत्पन्न कर दें या (ग) राजनीतिक व्यवस्था के अभिजन राजनीतिक समाज के नये गन्तव्यों का निर्धारण करके उन्हें प्राप्त करने का प्रयास करें और समाज उसका विरोध करें। ऐसी स्थिति में, राजनीतिक व्यवस्था राज्य निर्माण का कार्य करती है। इसका आशय है कि राज्य में नई संरचनाओं का निर्माण इस तरह किया जाए जिससे राज्य का समाज में प्रवेशन में अधिक होने लगे तथा इस प्रवेशन से जनता का व्यवहार नियमित व नियंत्रित किया जा सके। राजनीतिक व्यवस्था इसी तरह, अधिक स्रोतों का निर्माण करके या समस्याओं के समाधान के लिए राज्य को संरचनात्मक दृष्टि से मजबूत बनाने का कार्य करके, राज्य निर्माण का कार्य करती है।

(iii) भागों की मात्रा व तीव्रता के बढ़ने पर सहभागिता की समस्या उत्पन्न होती है। जब लोग अधिकाधिक सख्ता में निर्णय-प्रक्रिया में सहभागिता प्राप्त करना चाहते हैं तब राजनीतिक व्यवस्थाओं को अनेकों संरचनाएँ और संगठन बनाकर इसे सम्भल बनाने की व्यवस्था करनी होती है।

(iv) लाभों के वितरण की माग राजनीतिक व्यवस्था के अन्तर से आती है। इसमें लोग, विशेषकर वे लोग जो राजनीतिक व्यवस्था द्वारा वितरित लाभों से वंचित रहते रहे हों, यह चाहते हैं कि राज्य की बाध्यकारी शक्ति को आमदनी, सम्पत्ति, अवसरों और सम्मानों (honours) को व्यापकित ढंग से वितरित करने में प्रयुक्त किया जाए। इसमें लोग यही चाहते हैं कि धन-सचय के साधनों व वितरण की व्यवस्थाओं पर राज्य का नियंत्रण रहे जिससे इनका सत्तात्मक वितरण किया जा सके। यह मूल्यों का आधिकारिक वितरण ही कहा जाता है।

इस विवेचन से स्पष्ट है कि राजनीतिक व्यवस्था उपायम का प्रयोग राजनीतिक समस्याओं के समाधान और व्यवस्था पर आने वाली चुनौतियों का मुकाबला करने में भी किया जा सकता है। विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं में इनका समाधान कैसे होता है तथा उसके क्या परिणाम रहते हैं, इस सबकी तुलनाएँ व अध्ययन राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा के प्रयोग से किया जा सकता है।

(घ) राजनीतिक व्यवस्था की अनुक्रियात्मकता की खोज (Discovery of the responses of political systems)—राजनीतिक व्यवस्थाएँ भागों, चुनौतियों और दबावों के प्रति किस प्रकार की अनुक्रियाएँ और सक्रियताएँ रखती हैं, यह तथ्य अध्ययन व तुलना का बहुत उपयोगी आयाग हो सकता है। सामान्यतया राजनीतिक व्यवस्थाओं की अनुक्रियात्मकता के कई नियामक होते हैं, किन्तु उनमें से प्रमुख इस प्रकार हैं—

(i) राजनीतिक व्यवस्था का स्थायित्व, (ii) व्यवस्था के स्रोत व साधन, (iii) अन्य सामाजिक व्यवस्थाओं और उप व्यवस्थाओं में होने वाले विकास, (iv) राजनीतिक व्यवस्था की स्वयं की कार्य-प्रणाली और प्रतिमान, और (v) राजनीतिक व्यवस्था का नेतृत्व करने

के रहते हुए आवश्यकता क्यों महसूस की गई इसकी पृष्ठभूमि स्पष्ट करना उपयुक्त समझते हैं।

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम की आवश्यकता (The Necessity of Structural-Functional Approach)

तुलनात्मक राजनीति में व्यवस्था विश्लेषण का संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम ईस्टन के निवेश-निर्गत विश्लेषण से उत्पन्न असंतोष के कारण ही अस्तित्व में आया यह कहना तो अतिशयोक्ति होगी। फिर भी, इस उपागम के प्रचलन का एक कारण, व्यवस्था विश्लेषण को ईस्टन द्वारा अपूर्णोत्तरण के ऐसे स्तर पर पहुँचा देना है जहाँ उसका व्यावहारिक प्रयोग, कठिन सा हो जाता है। किन्तु, तुलनात्मक राजनीति में इसका उपयोग केवल इसी कारण से हुआ हो ऐसा नहीं कहा जा सकता। व्यवस्था विश्लेषण राजनीति-विज्ञान में राजनीति का सामान्य सिद्धान्त खोजने में प्रमुख प्रयत्न माना जाता है। किन्तु, ईस्टन के द्वारा राजनीतिक व्यवस्था के निवेश और निर्गतों का विश्लेषण राजनीति शास्त्र को सामान्य सिद्धान्त निर्माण में बहुत आगे तक नहीं ले जा पाया है। तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में ईस्टन का मॉडल और भी सीमित उपयोगिता रखता है। अतः आमन्त्र ने राजनीतिक व्यवस्थाओं को संरचनाओं और प्रकारों के रूप में समझने के प्रयत्न का विचार प्रस्तुत किया। उसका मत है कि राजनीतिक व्यवस्थाएँ, संरचनाओं और प्रकारों के आधार पर समझी जाएं तो परिवर्तन और विकास की दिशाओं का स्पष्टीकरण करना आसान हो जाएगा। अतः तुलनात्मक राजनीति में संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक अवधारणा का प्रयोग आवश्यक माना जाने लगा।

इस उपागम की आवश्यकता का प्रमुख कारण इसके द्वारा प्रयुक्त होने वाले प्रवर्ग (categories) और प्रत्यय हैं। परम्परागत तुलनात्मक राजनीति में जिन प्रत्ययों का प्रयोग किया जाता था जैसे राज्य, राष्ट्र और संविधान, वे सब तुलनात्मक विश्लेषणों में विशेष उपयोगी नहीं थे। क्योंकि, अर्थ की दृष्टि से इनका प्रतिमानित रूप भिन्न नहीं था। संरचनात्मक प्रकार्यात्मक दृष्टिकोण में जिन प्रत्ययों और विश्लेषण प्रवर्गों का प्रयोग किया जाता है वे प्रतिमानित और मानकीय (standardized) होने के कारण राजनीतिक व्यवस्था को एक माध्यम से समझने का मार्ग खोल देते हैं। अतः एक सा अर्थ रखने वाले प्रत्ययों और प्रवर्गों का तुलनात्मक विश्लेषणों में प्रयोग सम्भव बनाने के लिए कोई नया दृष्टिकोण आवश्यक हो गया। संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक दृष्टिकोण इसे सम्भव बनाने में उपयोगी और आवश्यक कहा जा सकता है।

तुलनात्मक राजनीति के विद्वान यह महसूस करते रहे हैं कि न केवल सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था पर ध्यान केन्द्रित किया जाए अपितु, इसकी प्रमुख गतिविधियों की विभिन्न संरचनाओं के साथ सम्बन्ध-सूत्रता का ज्ञान भी प्राप्त किया जाए। ईस्टन ने सम्पूर्ण राष्ट्रीय व्यवस्था पर ध्यान केन्द्रित करने की बात तो की, किन्तु, इस व्यवस्था की संरचनाओं और उनसे सम्बन्धित प्रक्रियाओं में सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयास नहीं किया। इसलिये ऐसा प्रयास आवश्यक हो गया जो राजनीतिक व्यवस्था की संरचनात्मकता

और उसके प्रकारों का ज्ञान करा सके। इस उपागम में ऐसा प्रयास सम्मिलित है। इस कारण यह उपागम तुलनात्मक विश्लेषण में आवश्यक बन गया।

राजनीतिक व्यवस्थाओं की सामर्थ्य या क्षमता ही एक ऐसा लक्षण है जो तुलनात्मक विश्लेषणों में विशेष तौर से जानना आवश्यक समझा जाने लगा है। ईस्टन ने इसकी बात तो की है किन्तु, इससे अधिक उसकी चिन्ता व्यवस्था की सततता से भी और इसलिये ऐसे प्रयोगों के आधार पर तुलना करने की जरूरत महसूस की जाने लगी जो राजनीतिक व्यवस्था की जीवित रहने की दशाओं तक ही सीमित न रहकर यह भी समझा सके कि इसको जीवित रखने के लिए किन-किन तत्वों की आवश्यकता है? संरचनात्मक-प्रकारात्मक विश्लेषण, राजनीतिक व्यवस्था के ढांचे अथवा संरचना के गठन और उसके कार्यों की प्रक्रियाओं के बीच तात्सम्य के कारणों तथा परिणामों को पहचानने का प्रयत्न करके उन तत्वों का ज्ञान कराने में, जिनसे व्यवस्थाओं में गत्यात्मकता और जीवित रहने की सामर्थ्य बनी रहती है, सहायता करता है। अतः ऐसे उपागम के रूप में यह आवश्यक माना जाने लगा।

तुलनात्मक राजनीति में भी राजनीति का सामान्य सिद्धान्त बनाने का लक्ष्य रहता है। अतः इसमें भी ऐसी अवधारणाओं की आवश्यकता महसूस की जाती रही है जो ऐसे सिद्धान्त के निर्माण में सहायता कर सकें। तुलनात्मक राजनीति में ईस्टन का 'निवेश-निर्गत' विश्लेषण सिद्धान्त निर्माण में बहुत सहायक न होने के कारण ऐसी वैकल्पिक अवधारणा की आवश्यकता महसूस की जाने लगी जो ईस्टन के विश्लेषण से अधिक उपयोगी और सिद्धान्त निर्माण में सहायक हो। आम्स का संरचनात्मक-प्रकारात्मक विश्लेषण इस दृष्टिकोण से तुलनात्मक अध्ययनों में अधिक आवश्यक हो गया और यही कारण है कि इसका सबसे अधिक उपयोग तुलनात्मक राजनीति में ही किया जाने लगा है।

इस प्रकार, संरचनात्मक-प्रकारात्मक उपागम, एक तरफ तो ईस्टन के द्वारा प्रयुक्त व्यवस्थाई विश्लेषण (systemic analysis) की व्याख्या में उभरी कमियों को दूर करने के लिए, और दूसरी तरफ, तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा को अधिक यथार्थवादी ढंग से प्रयुक्त करने के लिए आवश्यक माना गया। सामान्य दृष्टि से देखा जाए तो इसकी आवश्यकता उन सब तथ्यों से भी स्पष्ट की जा सकती है जिनसे व्यवस्था विश्लेषण की राजनीतिक विश्लेषणों में आवश्यकता महसूस की गई थी। इनको यहां विवेचित नहीं किया जा रहा है क्योंकि, इसी अध्याय के आरम्भ में राजनीतिक व्यवस्था उपागम की आवश्यकता के शीर्षक के अन्तर्गत इनका विस्तार से उल्लेख किया जा चुका है। अतः संक्षेप में इस उपागम की आवश्यकता के बारे में यही कहा जा सकता है कि व्यवस्था की अन्तर्वस्तु (contents) से उसके कार्यात्मक पक्ष को अलग करके समझने के लिए संरचनात्मक-प्रकारात्मक उपागम अधिक उपयुक्त दिखाई देता है। इसकी आवश्यकता का स्पष्टीकरण इसके अर्थ और व्याख्या से और अधिक अच्छी तरह हो सकेगा। इसलिये अब इसने अर्थ व व्याख्या का विवेचन करेंगे।

व्यवस्था को बनाये रखने, उसे विकसित करने तथा नियमित रूप से उसमें घटित होते रहते हैं। इस सम्बन्ध में मर्टेन ने प्रकार्य का अर्थ इस तरह से किया है कि उसको विकास से अलग कर सकना सम्भव हो जाता है। मर्टेन ने प्रकार्य उन पर्यवेक्षणीय परिणामों को कहा है जो राजनीतिक व्यवस्था के अनुकूल और समायोजन (adjustment) में सहायक होते हैं। इसके विपरीत, विकास राजनीतिक व्यवस्था के अनुकूलन और समायोजन को कम करने वाली प्रक्रियाएँ हैं। इस सन्दर्भ में मर्टेन यह स्पष्ट करता है कि प्रकार्य और विकास भिन्न-भिन्न क्रिया-प्रतिमानों द्वारा उत्पन्न होते हैं ऐसी धारणा भ्रमात्मक है। एक क्रिया-प्रतिमान, एक स्तर पर प्रकार्य और दूसरे स्तर पर विकास बन सकता है। अतः हमें प्रकार्य का अर्थ ऐसे क्रिया-प्रतिमान से ही लेना है जो व्यवस्था का पोषक या अनुरक्षक हो।

प्रकार्य की इस अवधारणा में यह अर्थ भी सम्मिलित है कि यह प्रकट (manifest) या गुप्त (latent) दोनों ही प्रकार के हो सकते हैं। मर्टेन ने इसका उल्लेख करते हुए लिखा है कि प्रकट प्रकार्यों का सम्बन्ध केवल ऐसे क्रिया प्रतिमानों से होता है जिनके परिणामों को उनके करने वाले चाहते हैं तथा मान्यता देते हैं जबकि गुप्त विकास उन क्रिया-प्रतिमानों को कहा जाता है जिनके परिणामों को उनके करने वाले न ही मान्यता देते हैं और न ही जिनकी आकांक्षा रहते हैं। मर्टेन उनमें यह अन्तर इसलिये बहुत महत्वपूर्ण मानता है कि इससे राजनीतिक व्यवस्था की वास्तविकताओं को समझना सम्भव है। उसके अनुसार प्रकट से अधिक महत्वपूर्ण भूमिका अप्रकट प्रकार्यों की होती है। डा० एस० पी० वर्मा ने मर्टेन के अभिमत को और अधिक स्पष्ट करते हुए लिखा है कि "शोधकर्ता पर अन्वेषक के लिए अप्रकट प्रकार्यों को, जो अत्यधिक जटिल और जिनको पहचानना कठिन होता है, प्रकट प्रकार्यों से, जो स्पष्ट और सुस्पष्ट रूप से स्वीकृत होते हैं, पहचानना अधिक महत्वपूर्ण है।"²¹

प्रकार्य के अर्थ के इस विवेचन से यह स्पष्ट होता है कि हर क्रिया-प्रतिमान या गतिविधि को तुलनात्मक राजनीति में प्रकार्य नहीं माना जाता है। इसमें केवल उन्हीं क्रियाओं को प्रकार्य कहा जाता है जिनमें निम्नलिखित लक्षण होते हैं—

(क) क्रिया राजनीतिक व्यवस्था की अनुरक्षक या उसे बनाए रखने वाली हो।

(ख) क्रिया राजनीतिक व्यवस्था को विकसित करने वाली हो।

(ग) क्रिया प्रतिमानित हो अर्थात् यह नियमित रूप से घटित होती रहने वाली हो।

किसी भी क्रिया को तब तक प्रकार्य नहीं कहा जाता है जब तक कि वह नियमितता का लक्षण नहीं रखती हो। उदाहरण के लिए, किसी क्रिया के एक दिन या काल विशेष में राजनीतिक व्यवस्था का अनुकूलन करने से वह प्रकार्य नहीं बन जाती, क्योंकि, वही क्रिया-प्रतिमान बाद में किसी अन्य काल विशेष में राजनीतिक व्यवस्था को विघटित करने वाली हो सकती है। अतः प्रकार्य का तुलनात्मक राजनीति में विशेष अर्थ ही लिया जाता है और इसमें इसके प्रकट रूप से अधिक इसके गुप्त या अप्रकट रूप पर बल दिया

जाता है।

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम में दूसरा महत्वपूर्ण प्रत्यय 'संरचना' का है। संरचना राजनीतिक व्यवस्था में प्रकार्यों के निष्पादन की व्यवस्थाओं को कहा जाता है। हर राजनीतिक व्यवस्था में प्रकार्यों की क्रिया जिस व्यवस्था के द्वारा की जाती है उस व्यवस्थात्मक संगठन को संरचना का नाम दिया जाता है। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि संरचनाओं का अर्थ प्रकार्यों के अर्थ के साथ जुड़ा हुआ है। इस अर्थ में, कोई संगठन प्रकार्य विशेष का निष्पादन करने पर ही संरचना कहा जाएगा। उदाहरण के लिए, विधानमंडल केवल निर्वाचित या मनोनीत सदस्यों की सामूहिकता को नहीं कहकर उस अवस्था में ही व्यवस्थापन संरचना कही जाएगी जब यह व्यवस्था को बनाए रखने की क्रिया को नियमित रूप से निष्पादित करती हो। अतः संरचनाओं को प्रकार्यों के आधार पर परिभाषित किया जाता है। हर कोई संगठन 'संरचना' नहीं कहा जाता है। प्रकार्य विशेष के आधार पर ही कोई संगठन संरचना माना जाता है। अतः संरचना, क्रिया, परिचालन या मुख्यवर्तित सम्बन्धों का प्रतिमान है। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान में रखनी आवश्यक है कि एक संरचना केवल एक ही प्रकार्य तक सीमित रहती हो यह आवश्यक नहीं है। मर्दन यह विचार स्वीकार नहीं करता कि एक संरचना केवल एक प्रकार्य ही करती है या कर सकती है। एक ही प्रकार्य अनेक संरचनाओं के समूह के द्वारा निष्पादित हो सकता है। इसी तरह, एक ही संरचना अनेक प्रकार्य निष्पादित कर सकती है। इससे इस बात का उद्घटन हो जाता है कि एक संरचना या हर संरचना द्वारा अनिवार्यतः सुनिश्चित प्रकार्य निष्पादित होता है। इसके स्थान पर मर्दन ने जिस अवधारणा का प्रतिपादन किया है उसे 'संरचनात्मक प्रतिस्थापनता' का नाम दिया जाता है।

यह के अनुसार संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता इस बात में निहित है कि इसमें संरचनात्मक प्रतिस्थापनता (structural substitutability) की बात को स्वीकार किया गया है। यह इस आधारभूत प्रस्थापना को तो स्वीकार करता है कि किसी व्यवस्था की बनाए रखने के लिए आवश्यक रूप में कुछ प्रकार्यों का निष्पादन होना जरूरी है। किंतु, उन साधनों या संरचनाओं को, जिनसे यह प्रकार्य निष्पादित होते हैं, एक-सी मानने के बजाय, अलग-अलग व्यवस्थाओं में उनमें अन्तर व विविधता की बात को स्वीकार करता है। इसके पीछे आधारभूत मान्यता यह है कि विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं में सांस्कृतिक अन्तर, संरचनाओं में भी अन्तर अनिवार्य बना देता है। अतः साम्यवादी शासन व्यवस्थाओं की राजनीतिक संस्कृति की विभिन्नता के कारण एक ही प्रकार्य, जो लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में एक संरचना द्वारा निष्पादित होता है, इस स्थिति में किसी अन्य संरचना द्वारा निष्पादित हो सकता है। इस बात से यह निष्कर्ष निकलता है कि संरचनाओं का एक से प्रकार्यों के निष्पादन के लिए हर राजनीतिक व्यवस्था में एक-सा होना आवश्यक नहीं है।

इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्थाओं में प्रकार्यों की तरह ही संरचनाओं का भी विशेष

महत्व होता है। वैसे प्रकारवादियों ने 'प्रकार्यों' पर अधिक जोर देने की बात कही है किन्तु तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण में इस मत को स्वीकार नहीं किया जाता है। इसी तरह अनेक विद्वान सरचनाओं पर जरूरत से अधिक बल देने की बात भी कहते हैं। उनका कहना है कि प्रकार्यों का प्रमुख आधार सरचनाएँ होती हैं अतः सरचनाओं को ही प्रमुखता दी जानी चाहिए। रॉस ने इस मत के समर्थन में लिखा है 'प्रकार्यों के विरुद्ध सरचनाओं पर जोर नहीं दिया जाता है तो विश्लेषण गुमराह करने वाला और अविश्वसनीय हो सकता है।' यह दोनों ही विचार अतिवादी हैं। सापालोम्बारा ने सरचनाओं और प्रकार्यों को समान महत्त्व देने की बात को प्रस्तावित करते हुए लिखा है कि तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में अनेक भ्रमों और कठिनाइयों का उस अवस्था में स्वतः ही समाधान हो जाएगा। जब हम राजनीतिक व्यवस्थाओं की सरचनाओं पर भी उतना ही ध्यान देंगे जितना हम उनके प्रकार्यात्मक पक्षों पर देते हैं।

तुलनात्मक राजनीति में सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण विशेष अर्थ में ही प्रयुक्त होता है। यह 'सरचना' और 'प्रकार्य' के दो प्रत्ययों के द्वंद्व-सिद्ध मूढ़ा गद्या अध्ययन उपागम ही नहीं है बल्कि यह इन दोनों प्रत्ययों की विशेष रूप से व्याख्या भी करता है। एस० पी० वर्मो²² की मान्यता है कि इस अध्ययन दृष्टिकोण में तीन आधारभूत प्रश्न सम्मिलित हैं। अर्थात् सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण में मुख्यतया तीन तथ्य देखने का प्रयत्न किया जाता है कि (i) किसी व्यवस्था में कौन से आधारभूत प्रकार्य पूरे किए जाते हैं, (ii) यह प्रकार्य किन सरचनाओं द्वारा पूरे होते हैं, और (iii) यह प्रकार्य किन परिस्थितियों में पूरे किए जाते हैं ?

इन तीन प्रश्नों के उत्तर में सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण, सरचनाओं और प्रकार्यों के प्रत्ययों को विशिष्ट अर्थ में प्रयुक्त करके, राजनीति के सामान्य सिद्धांत निर्माण में प्रयत्नशील माना जा सकता है। राजनीतिक यथार्थ का प्रकार्यात्मक स्पष्टीकरण विधिक स्पष्टीकरण से इसी कारण अलग और अधिक सही हो जाता है कि इसमें स्थिर तथ्यों का उपयोग नहीं करके गत्यात्मक प्रत्ययों का प्रयोग किया जाता है।

इससे स्पष्ट है कि सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम में सामाजिक यथार्थ के चुनिन्दा (selective) पहलू राजनीतिक व्यवस्था को लिया जाता है और उसकी व्याख्या, स्पष्टीकरण और उसके सम्बन्ध में भविष्यवाणी करने का प्रयत्न सरचनाओं और उन सरचनाओं की प्रकार्यात्मकता के आधार पर किया जाता है।

सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम की विशेषताएँ (The Characteristics of Structural-Functional Approach)

राजनीतिक व्यवस्था की आधारभूत विशेषताएँ ही सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम में स्वीकार की गई हैं। इसमें भी राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा का आधार बनाए रखा गया है। इसलिए ही एलेन वाल ने लिखा है कि 'सामान्य व्यवस्था सिद्धांत के

फलस्वरूप सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक अध्ययन उपागम अस्तित्व में आया।" तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में इस उपागम का विशेष रूप से प्रयोग आमण्ड और पावेन ने किया है और जेम्स ईस्टन की तरह ही राजनीतिक व्यवस्था के चार लक्षण माने हैं। इनका विस्तार से विवेचन किया जा चुका है इसलिये यहाँ इन्हें केवल संक्षेप में ही विवेचन किया जा रहा है— (1) राजनीतिक व्यवस्था के भागों में अन्तर्निर्भरता, (2) राजनीतिक व्यवस्था की सीमा, (3) राजनीतिक व्यवस्था का पर्यावरण, और (4) वैध बाध्यकारी (मोलिक) शक्ति का प्रयोग।

राजनीतिक व्यवस्था के इन लक्षणों को लेकर ईस्टन और आमण्ड ममान विचार रखते हैं। किन्तु ईस्टन ने राजनीतिक व्यवस्था को 'भागो-समर्थनों' तथा 'नीतियों-निर्णयों' के रूप में समझने का प्रयास किया है, जबकि, आमण्ड इससे आगे जाकर सरचनाओं और प्रकारों के आधार पर इसे समझते हैं। इस कारण, सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम की विशेषताएँ राजनीतिक व्यवस्था उपागम से कुछ भिन्न प्रकार की हो जाती हैं। संक्षेप में यह इस प्रकार है।

(क) विश्लेषण की इकाई के रूप में सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था पर बल (Emphasis on the whole political system as the unit of analysis)—इस लक्षण की दृष्टि से सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण निदेश-निर्गत विश्लेषण के समान ही माना जा सकता है। ईस्टन की तरह ही आमण्ड भी सरचनाओं और प्रकारों का विश्लेषण करने में राजनीतिक व्यवस्था का ही आधार रखता है। यद्यपि, सरचनाओं को सम्पूर्ण व्यवस्था के आधार पर ही समझने की बात पर बल दिया गया है, फिर भी यह दृष्टिकोण इस बात में अग्रिम आगे बढ़ गया है कि इसने उन सब सरचनाओं की ओर ध्यान केन्द्रित किया है जो राजनीतिक व्यवस्थाओं की विशेष प्रकृति प्रदान करती हैं। अतः इसमें भी विश्लेषण की इकाई के रूप में अवश्य ही सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था पर बल दिया गया है किन्तु राजनीति की गत्यात्मक शक्तियों की दृष्टि में यह उससे बाहर भी जाने का प्रयास करता है।

(ख) व्यवस्था के अनुरक्षण के लिए विशिष्ट कार्यों की शर्तों का प्रतिपादन (Postulation of particular functions as requisite to the maintenance of the whole system)—सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम में यह मानकर चलता जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था को बनाए रखने के लिए व्यवस्था की सरचनाओं द्वारा कुछ कार्य या विचार्य अनिवार्यतः निष्पादित होना चाहिए अन्यथा राजनीतिक व्यवस्था बनी नहीं रह सकती है। इन प्रकार्यों की अनिवार्यता का यह अर्थ नहीं है कि सभी राजनीतिक व्यवस्था में इनकी सरचनाएँ एक ही प्रकार की होती हैं। यहाँ बल केवल इस बात पर दिया गया है कि व्यवस्था में सरचनात्मक विभिन्नोक्ति या विविधता हो सकती है। अर्थात्, किसी राजनीतिक व्यवस्था में प्रकार्यों का सम्पादन 'क' प्रकार की सरचनाओं के द्वारा हो सकता है तो किसी अन्य व्यवस्था में इन्हीं प्रकार्यों का निष्पादन 'ख' प्रकार की सरचनाएँ कर सकती हैं। यहाँ सरचनाओं की समानता मौलिक नहीं है किन्तु व्यवस्था के बने रहने के लिए प्रकार्यों का एक-सा निष्पादन अनिवार्य है। उदाहरण

के लिए, किसी राजनीतिक व्यवस्था में व्यवस्थापन कार्य विसर सरचना के द्वारा किया जाता है, यह तथ्य विशेष महत्व नहीं रखता है। किन्तु, इस बात का महत्व होता है कि व्यवस्था के बने रहने के लिए व्यवस्थापन कार्य का किसी न किसी सरचना के द्वारा निष्पादन अनिवार्य हो।

(ग) व्यवस्था की विविध संरचनाओं में प्रकार्यात्मक अन्तर्निर्भरता (Functional interdependence of diverse structures within the whole system)—इस उपागम की यह विशेषता है कि यह राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान सरचनाओं में अन्तर्निर्भरता की प्रकार्यात्मक आधार पर व्याख्या करता है। इसका यह अर्थ है कि यह सरचनाओं को प्रकार्यों के आधार पर परिभाषित करने का प्रयत्न करता है। इसी आधार को लेकर हम उपागम को राजनीति-विज्ञान से कहीं अधिक तुलनात्मक राजनीति में प्रयुक्त किया जाता है। इससे राजनीतिक व्यवस्था की गहरात्मक शक्तियों को ध्यान में रखकर सम्भव हो जाता है। इसी तरह, इससे यह भी स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक सरचनाओं में आया अन्तर राजनीतिक व्यवस्था के लिए खतरा नहीं माना जा सकता है। अगर परिवर्तित सरचना वह कार्य कर रही है जो राजनीतिक व्यवस्था में इससे पहले किसी अन्य सरचना के द्वारा किया जाता था तो यह सरचनात्मक परिवर्तन राजनीतिक व्यवस्था के टूटने का कारण नहीं बन सकता है। इसलिए ही यह दृष्टिकोण अधिक यथार्थवादी और तुलनात्मक राजनीति में विशेष रूप से लोकप्रिय हो गया है। इस सम्बन्ध में ऐप्टर और एक्सटीन ने ठीक ही लिखा है कि 'विश्व युद्ध के बाद के वर्षों में और विशेष रूप से अभी हाल ही के वर्षों में, तुलनात्मक राजनीति के विद्यार्थियों ने सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण के प्रवर्गों और परिप्रेक्ष्यों का अधिकाधिक प्रयोग किया है।'²²

(घ) सरचनात्मक प्रतिस्थापनता की मान्यता (Recognition of structural substitutability)—हम पहले ही यह लिख चुके हैं कि सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण में सरचनात्मक-प्रतिस्थापनता की अवधारणा को मान्यता प्राप्त है। यद्यपि ठीक ही लिखा है कि इस उपागम की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता इस बात में निहित है कि इसमें सरचनात्मक प्रतिस्थापनता की बात को स्वीकार किया गया है। आमन्त्र यह मानते हैं कि हर व्यवस्था में सांस्कृतिक विविधताएँ पाई जाती हैं। इस कारण, संस्कृति विशेष के अनुसार सरचनाओं में अन्तर हो सकते हैं। अतः एक से प्रकार्यों के निष्पादन के लिए एक-सी सरचनात्मक व्यवस्था होना आवश्यक नहीं है। विकासशील राज्यों में संस्कृति की भिन्नताओं के कारण ही पारिजात्य जगत की राजनीतिक सरचनाओं ने होते हुए भी ये सरचनाएँ वे कार्य करने में असफल रही हैं जो इनके द्वारा पारिजात्य जगत की व्यवस्थाओं में निष्पादित होते हैं। अतः सरचनात्मक एकरूपता या समानता के स्थान पर इस उपागम में यह स्वीकार किया गया है कि संस्कृति विशेष के अनुसार सरचनाओं

²²Harry Eckstein and David E. Apter (Eds.), *Comparative Politics: A Reader*, London: The Free Press of Glencoe, 1963, p. 26

जैसे हेर फेर या इनका रूप परिवर्तन या उनके स्थान पर नई प्रकार की संरचनाओं का निर्माण या प्रतिस्थापना हो सकती है।

(घ) प्रकार्यात्मक और विकार्यात्मक संरचनाओं की मान्यता (Recognition of functional and dysfunctional structures)—संरचनाएँ हर समय केवल प्रकार्य ही करती हैं। ऐसा इस उपागम में नहीं माना गया है। संरचनाओं के कार्य सापेक्ष और सदमी होते हैं। एक ही संरचना एक समय में प्रकार्य और दूसरे समय में विकार्य करने की स्थिति में घबेली जा सकती है। प्रकार्य का अर्थ हम पहले ही कर चुके हैं फिर भी इसका पुनः अर्थ करना इस तथ्य को समझने के लिए आवश्यक है कि कोई संरचना किस प्रकार का कार्य कर रही है। जो क्रिया-प्रतिमान राजनीतिक व्यवस्था को बनाये रखने और उसको विकसित करने में सहायक हो उसको प्रकार्य तथा जो क्रिया प्रतिमान इसके विपरीत राजनीतिक व्यवस्था को कमजोर करने और उसको तोड़ने में सहायक हो उसको विकार्य कहा जाता है। संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम में केवल यही नहीं माना जाता है कि हर राजनीतिक संरचना केवल एक ही प्रकार का कार्य अर्थात् प्रकार्य ही करती है। यह परिस्थिति पर निर्भर करता है तथा सापेक्ष होता है। इससे यह उपागम संरचनाओं के प्रकार्यों और विकार्यों को स्वीकार करने वाला बन गया है।

यहाँ संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम की कुछ सामान्य विशेषताओं का उल्लेख ही हमने किया है। इस उपागम पर आमन्ड और पावेल के विचारों का विस्तार से विवेचन करते समय इनके राजनीतिक व्यवस्था और संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक के तथ्यों का विचार करने से इस दृष्टिकोण का विशिष्ट ज्ञान करना सम्भव होगा। अतः हम अब आमन्ड और पावेल द्वारा की गई इस उपागम की व्याख्या और इसके प्रयोग सम्बन्धी विचारों का विवेचन करेंगे।

आमन्ड और पावेल के संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक पर विचार (Almond and Powell's Views on Structuralism-Functionalism)

आमन्ड का राजनीतिक व्यवस्था के सम्बन्ध में आधारभूत विचार ईस्टन के विचार से भिन्न नहीं है। किन्तु, उसके द्वारा अपनाई गई व्यवस्था विश्लेषण की पद्धति ईस्टन की पद्धति से राजनीति शास्त्र में अधिक प्रतिनिध्यात्मक मानी गई है। उद्देश्य की दृष्टि से वह ईस्टन की तरह ही राजनीति का प्रकार्यवादी सिद्धान्त निमित्त करना चाहता है, किन्तु उसका मुख्य ध्येय यह जानना है कि राजनीतिक व्यवस्था परम्परागत प्रवृत्ति से आधुनिक रूप किस प्रकार प्राप्त करती है? आमन्ड ने राजनीतिक व्यवस्था की परिभाषा में वेबर से प्रेरणा ली है और ईस्टन की परिभाषा को भी स्वीकार किया है। किन्तु, वह वेबर की परिभाषा को पर्याप्त नहीं मानता है। उसको वेबर का राजनीतिक व्यवस्था की परिभाषा वास्तव में राज्य की परिभाषा के समान लगती है। वेबर अपनी परिभाषा में निश्चित भू-भाग की बात करता है इस कारण आमन्ड उसकी परिभाषा को सशोधित करके अपनी ही परिभाषा देता है।

आमन्ड के अनुसार राजनीतिक व्यवस्था सभी स्वतन्त्र समाजों में अन्त क्रियाओं की

ऐसी व्यवस्था है जो बहुत कुछ वैध भौतिक नाध्यता का प्रयोग करके या प्रयोग करने की धमनी देकर एकीकरण और अनुकूलन के कार्यों का निष्पादन करती है।²⁴ आमन्ड की यह परिभाषा मेक्स वेबर की राज्य की परिभाषा, ईस्टन की आधिकारिक आचटन या वितरण की अवधारणा और पारसन्त के इस विचार का कि राजनीतिक व्यवस्था समाज की उप-व्यवस्था के रूप में कार्य करती है, सम्मिश्रण कही जा सकती है। इस परिभाषा से स्पष्ट है कि आमन्ड भी ईस्टन की तरह ही राजनीतिक व्यवस्था को लुबरी, स्वयं समायोजित (self-adjustable) तथा आंतरिक और बाह्य पर्यावरण से घिरी हुई मानता है। अतः आमन्ड की परिभाषा में राजनीतिक व्यवस्था के संरचनात्मक और प्रक्रियात्मक लक्षण असंग-असंग हो जाते हैं।

संरचनात्मक दृष्टि से आमन्ड राजनीतिक व्यवस्था के तीन संरचनात्मक लक्षणों को प्रमुख मानता है। उसका मत है कि हर राजनीतिक व्यवस्था को अन्तर्बस्तु की दृष्टि से देखने पर उसमें तीन विशेषताएँ दृष्टिगोचर होती हैं अर्थात् हर राजनीतिक व्यवस्था में—(1) राजनीतिक संरचनाएँ, (2) राजनीतिक संस्कृति और (3) राजनीतिक अभिनेता होते हैं।

राजनीतिक संरचनाओं से उसका आशय किसी राजनीतिक समाज में विद्यमान अन्तः सम्बन्धित भूमिकाओं के पुंज से है। उसकी मान्यता है कि हर राजनीतिक समाज में राजनीतिक संरचनाएँ होती हैं किन्तु, उनको भूमिकाओं में आधार पर ही परिभाषित करना आवश्यक है अन्यथा राजनीतिक व्यवस्था की संरचनात्मक व्याख्या संसारमक बन कर रह जाएगी। इसलिये वह राजनीतिक व्यवस्था की संरचनात्मक व्यवस्था को अन्तः सम्बन्धित भूमिकाओं का पुंज कहकर उनकी व्याख्या करता है।

राजनीतिक संस्कृति आमन्ड की सबसे महत्वपूर्ण प्रत्ययी धन है तथा राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान प्रवृत्तियों के रूप में समझी जा सकती है। यह त्रिमुखी अभिमुखीकरणों का सेट है। इसमें ज्ञानात्मक अभिमुखीकरण, जिसका अर्थ है कि व्यक्ति राजनीतिक वस्तुओं, घटनाओं, क्रियाओं और विभिन्न राजनीतिक मुद्दों पर कितना और किस प्रकार का ज्ञान रखता है, अर्थात्, राजनीतिक समुदाय के लोग राजनीति के बारे में क्या विश्वास रखते हैं? इसमें दूसरा सत्य भावार्थन अभिमुखीकरण का है, जिसका सम्बन्ध व्यक्ति की उच्च भावनाओं से होता है जिनके कारण वह राजनीतिक गतिविधियों से लगाव या अलगाव, उसके बारे में पसंद-दिखाया या नापसंद-दिखाया गमन लग जाता है। तीसरा अभिमुखीकरण मूल्यावधारणात्मक होता है। इससे राजनीति के समुदाय का व्यक्ति, राजनीतिक प्रश्नों, समस्याओं और मुद्दों पर अपना मत या निर्णय करता है। आमन्ड का कहना है कि व्यक्ति राजनीति की जिस रूप में समझता है उसी में अनुरूप उसकी राजनीतिक व्यवस्था में सक्रियता बन जाती है।

राजनीतिक व्यवस्था की तीसरी संरचनात्मक विशेषता वा सम्बन्ध राजनीति के

अभिनेताओं से है। इससे आम-उ का आशय राजनीतिक मरूपनाओं द्वारा निर्धारित नेताओं की उस भूमिका से है जिससे वे राजनीतिक संस्था में प्रतिबिम्बित विभेदों और गणों में समायोजन या समन्वय स्थापित करने की विभिन्न विधियों का प्रयोग करते हैं।

इस प्रकार, आम-उ ने राजनीतिक व्यवस्था के मरूपनात्मक दृष्टिकोण में बृहत्तर परिप्रेक्ष्य अपनाया है। उसने मरूपनाओं, संरचनाओं की भूमिका की आधारभूत नियामक राजनीतिक मरूपति में उत्पन्न विभेदों और गणों के समाधान में मरूपनाओं द्वारा निर्धारित भूमिका गोमाओं के राजनीतिक अभिनेताओं की गतिविधियों को सम्मिलित किया है जो इस आधारभूत की स्थापना की पुष्टि करती हैं।

आम-उ प्रकाश-मर दृष्टिकोण से भी राजनीतिक व्यवस्था के चार पहलू माने हैं। आम-उ कहता है कि सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं में स्थापित और परिवर्तन की प्रक्रिया सतत चलती रहती है। इस परिवर्तन और स्थापित की स्थिति में प्रमुख भूमिका संरचनाओं की प्रकाश-मरता निभाती है। आ-उ हर राजनीतिक व्यवस्था के त्रिआमक पहलू एक निश्चित मरूप प्रस्तुत करते हैं और सर्वव्यापक रूप में हर जगह पाए जाते हैं। यह ईस्टन के द्वारा प्रतिपादित पहलुओं से भिन्न न होकर उससे समान ही है। यह प्रकाश-मर पहलू या लक्षण इस प्रकार हैं—

- (1) व्यवस्था की क्षमता या सामर्थ्य (the systems capability)
- (2) रूपान्तरण प्रक्रिया (the conversion process)
- (3) व्यवस्था का अनुरक्षण (the systems maintenance)
- (4) व्यवस्था का अनुकूलन (the systems adaptation)

राजनीतिक व्यवस्था के यह प्रकाश-मर पहलू वास्तव में राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों से सम्बन्धित हैं। इनका हमने 'राजनीतिक व्यवस्था' उपनाम में, राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों के जीर्ण के अन्तर्गत इसी अध्याय के प्रारम्भिक भाग में विवेचन किया है इसलिये इनको हम यहाँ पुनः दोहराना उपयुक्त नहीं मानते हैं। ईस्टन जिसे व्यवस्था की क्षमता कहता है उसे आम-उ सामर्थ्य कहता अधिक ठीक मानता है। आम-उ राजनीतिक व्यवस्था की उन संरचनात्मक सहीनियतों का आशय लेता है जिनसे राजनीतिक व्यवस्था अपने प्रमुख कार्य निष्पादित करती हैं। आम-उ ने राजनीतिक व्यवस्था की सामर्थ्य के चार प्रकार माने हैं। यह इस प्रकार है—

- (i) नियामक या नियतगता की सामर्थ्य (regulative capability)
- (ii) निकालने या लेने की सामर्थ्य (extractive capability)
- (iii) वितरण क्षमता या सामर्थ्य (distributive capability)
- (iv) अनुनियामक सामर्थ्य (responsive capability)

नियामक सामर्थ्य का सम्बन्ध व्यवस्था की उस क्षमता से है जिससे वह अपने राजनीतिक समुदाय को व्यवस्थित करती है। निकालने या लेने की सामर्थ्य का सम्बन्ध व्यवस्था की उस क्षमता से है जिससे वह उन समुदाय से 'कर' और अन्य सेवाएं प्राप्त करती है। वितरण सामर्थ्य का सम्बन्ध व्यवस्था की उस क्षमता से है जिससे वह समाज

के लामो को समाज के एक प्रकार के खण्डों या खण्डों (sectors), समूहों और व्यक्तियों से समाज के अन्य खण्डों, समूहों और व्यक्तियों को हस्तांतरित कर सकती है। अनुप्रियात्मक सामर्थ्य का सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था की उस सामर्थ्य से है जिससे वह मांगों का सन्तुष्टि करने वास्तव में प्रतीकात्मक निर्गत उत्पन्न कर सके। इस तरह आमन्ड की मान्यता में राजनीतिक व्यवस्था की सामर्थ्य ही उसके कार्य निष्पादन में नियामक होती है।

आमन्ड और पावेल ने राजनीतिक व्यवस्थाओं के संरचनात्मक तत्त्वों और प्रकारात्मक पहलुओं को समझने के लिए यह स्वीकार किया है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में मुख्यतया चार विशेषताएँ पायी जाती हैं। उनका अभिमत है कि व्यवस्था का संरचनात्मक या प्रकारात्मक प्रकृति-प्रतिमान हर जगह एक-सा होता है अगर राजनीतिक व्यवस्था में संरचनाएँ वह प्रकार्य नहीं करती या कर पाती हैं जो कि उनको करते हैं तो इससे राजनीतिक व्यवस्था की व्याप्ति का बोध होता है। इसी तरह, हर राजनीतिक व्यवस्था में कुछ सामान्य लक्षण होते हैं जिनको आमन्ड और पावेल ने संरचनात्मक-प्रकारात्मक दृष्टिकोण से चार प्रकार का माना है। यह लक्षण हैं—

(क) राजनीतिक संरचनाएँ (political structures)

(ख) समान प्रकार्य (same functions)

(ग) बहु-प्रकारात्मक राजनीतिक संरचनाएँ (a structure performing many functions)

(घ) मिश्रित व्यवस्थाएँ (mixed systems)

(क) आमन्ड यह मानता है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में, चाहे उसकी कौसी ही प्रकृति हो और चाहे विकास पथ पर वह वही भी क्यों न हो, कुछ संरचनाएँ अनिवार्यतः विद्यमान होती हैं। इनमें मात्रा और आकार की विशिष्टता हो सकती है पर ऐसी व्यवस्था की वह कल्पना नहीं कर सकते जिसमें कुछ भी संरचनाएँ नहीं हों। यहाँ तक स्पष्टीकारी व्यवस्थायों में भी यह संरचनाएँ पाई जाती हैं। आमन्ड की यह मौलिक संकल्पना राजनीतिक व्यवस्थाओं के विकास की परख का प्रमुख आधार है। वह राजनीतिक संरचनाओं के विभिन्नकरण और विशेषीकरण के आधार पर ही राजनीतिक व्यवस्थाओं को विकसित या अविकसित मानता है।

(ख) आमन्ड राजनीतिक व्यवस्था का दूसरा प्रमुख लक्षण सभी व्यवस्थाओं के द्वारा एक में कार्य या प्रकार्य निष्पादित होना मानता है। प्रकार्यों की आवृत्ति (frequency) मात्रा, शैली में विभिन्न संरचनाओं और सांस्कृतिक विविधताओं के कारण अन्तर हो सकते हैं, किन्तु हर व्यवस्था के द्वारा, राजनीतिक व्यवस्थाओं के चार कार्य— मांगों का चयन और मंजुरीकरण, मांगों का स्थापन, व्यवस्था का अनुरक्षण तथा व्यवस्था का अनुसूचन, निष्पादित होना आवश्यक है। राजनीतिक व्यवस्था का विकास इन कार्यों के निष्पादन से ही निर्धारित होता है। आमन्ड समान कार्यों का अर्थ समस्त कार्यों से नहीं लेता है। उदाहरण के लिए, हर व्यवस्था की मांगों का स्थापन करने का प्रकार्य करना ही होता है। अतः हर राजनीतिक व्यवस्था के द्वारा समान कार्यों का निष्पादन अनिवार्यतः

होता है।

(ग) सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक अवधारणा की यह प्रमुख विशेषता है कि यह राजनीतिक व्यवस्थाओं की संरचनाओं के द्वारा अनेक प्रकार के कार्यों का निष्पादन स्वीकार करती है। अगर इस विशेषता को आधुनिक व्यवस्थाओं में देखें तो यह समझना सरल हो जायेगा कि किस प्रकार लोकतांत्रिक भासन प्रणालियों में कार्यपालिकाएँ व्यवहार में व्यवस्थापन का कार्य निष्पादित करने लगी हैं। यह अध्ययन दृष्टिकोण इसी बात में आधुनिक है कि यह राजनीतिक कार्यों पहचानने की क्षमताएँ प्रस्तुत करता है। अतः परम्परागत विचार, कि एक संरचना एक ही कार्य कर सकती है, की बात इस दृष्टिकोण में मान्य नहीं है। आधुनिक समय में सभी राजनीतिक संस्थाएँ बहु प्रकार्यात्मक बनती जा रही हैं।

(घ) आमन्ड सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं को मिश्रित प्रकृति का मानते हैं। इससे उनका आशय इस तथ्य से है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में कुछ सक्षण आधुनिकता और कुछ सक्षण परम्परागत या आदिवासिता (primitave) के विद्यमान रहते हैं। इसका प्रमुख आधार सांस्कृतिक होता है। संस्थाएँ और संरचनाएँ परिवर्तित होती रहती हैं, या जबरदस्ती परिवर्तित की जा सकती हैं। यद्यपि कि तालावाही व्यवस्थाओं में सम्पूर्ण संरचनात्मक व्यवस्था आरोपित हो सकती है। किन्तु इससे व्यवस्था आधुनिक नहीं बन जाती। कारण, राजनीतिक व्यवस्था से संबंधित लोगों की अभिवृत्तियों में लम्बे कालान्तर के बाद भी परिवर्तन नहीं आ पाते हैं। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन में, लॉर्ड्स सभा का बना रहना आधुनिकता की निशानी नहीं है। यही कारण है कि सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं को आमन्ड मिश्रित प्रकार की मानता है। यह तथ्य साम्यवादी जगत की राजनीतिक व्यवस्थाओं पर भी लागू दिखाई देता है। अतः आमन्ड का यह कहना, कि राजनीतिक व्यवस्थाएँ मिश्रित रूप की ही होती हैं तर्कसंगत कहा जा सकता है। आमन्ड इस मिश्रितता को संरचनाओं और प्रकार्यों में भी विद्यमान पाते हैं। हर व्यवस्था में आधुनिक व परम्परागत संरचनाएँ पाई जाती हैं।

आमन्ड और पावेल ने संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम का तुलनात्मक विश्लेषण में प्रयोग करने के लिए ईस्टन का ही निवेश-निर्गत मॉडल स्वीकार किया है तथा उसी प्रकार के तीन चरण (steps) अपनाए हैं। वह ईस्टन से निवेशों में समानता रखता है किन्तु, कालान्तरण और निर्गतों में मौलिक मतभेद नहीं रखते हुए भी इनको विश्लेषणात्मक और अवधारणा की दृष्टि से पर्याप्त व्यापकता प्रदान कर देता है। इसका विस्तार से विवेचन करके इन दोनों में समानता और असमानता को समझा जा सकता है। अतः हम आमन्ड की राजनीतिक व्यवस्था को विस्तार से विवेचित करना आवश्यक मानते हैं।

आमन्ड एवं पावेल की राजनीतिक व्यवस्था की संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक

व्याख्या (Almond and Powell's Views on Structural Functional Analysis of Political Systems)

आमन्ड और पावेल ने राजनीतिक व्यवस्था की संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक व्याख्या में

ईस्टन के समान ही तीन चरण स्वीकार किये हैं। यह चरण (क) राजनीतिक व्यवस्था के निवेश, (ख) रूपान्तरण प्रक्रिया, और (ग) राजनीतिक व्यवस्था के निर्गत हैं।

(क) राजनीतिक व्यवस्था के निवेश (The inputs of a political system) — राजनीतिक व्यवस्था के निवेशों के सम्बन्ध में आमन्ड भी ईस्टन की तरह ही दोहरा विभाजन — मागों और समर्थनों, का स्वीकार करता है तथा मागों और समर्थनों को करीब-करीब उसी अर्थ में लेता है। किन्तु, आमन्ड ने राजनीतिक व्यवस्था के प्रकारों का अधिक सरचनात्मक विचार अपनाया है इसलिए वह मागों को ईस्टन से अधिक व्यापक अर्थ देते हुए इनको चार प्रकार की श्रेणियों में विभक्त करता है। उसके अनुसार निवेशों के रूप में आने वाली मागों की मोटे रूप से चार श्रेणियाँ हो सकती हैं। यह है — (1) वस्तुओं और सेवाओं के वितरण या आवंटन सम्बन्धी मागें, (2) व्यवहारों को नियन्त्रित करने सम्बन्धी मागें, (3) राजनीतिक सहभागिता सम्बन्धी मागें, और (4) संचार से सम्बन्धित मागें।

प्रथम प्रकार की मागों में तनख्वाह बढ़ाने या शिक्षा की व्यवस्था करने जैसी मागें होती हैं। दूसरी प्रकार की मागों का सम्बन्ध सार्वजनिक व्यवहारों को नियन्त्रित करने के लिए सुसनात्मक व्यवस्थाएँ करने से है। तीसरी या मत देने का अधिकार या अन्य प्रकार से निर्णय प्रक्रिया में सम्मिलित होने सम्बन्धी मागें आती हैं तथा चौथे प्रकार में सूचनाएँ और जानकारी प्राप्त करने या सूचनाएँ देने सम्बन्धी मागें होती हैं। इस तरह, आमन्ड मागों की व्याख्या में ईस्टन से कहीं अधिक विस्तार में गया है। उसका अभिमत है कि सभी मागों को इनमें से किसी एक श्रेणी में रखा जा सकता है। ईस्टन ने मागों के इस तरह के वर्गीकरण का प्रयास नहीं किया है।

मागों की तरह ही आमन्ड ने निवेश के दूसरे पक्ष समर्थनों को भी चार श्रेणियों में विभक्त किया है। उसके अनुसार समर्थन भी मोटे तौर पर चार राजनीतिक व्यवस्था में चार प्रकारों में से किसी एक रूप में प्रकट होता है। समर्थनों का अर्थ आमन्ड ने वही स्वीकार किया है जो ईस्टन ने किया है। यह चार प्रकार के समर्थन इस प्रकार हैं — (i) द्रव्यात्मक समर्थन (material supports), (ii) आज्ञाकारिता के समर्थन (supports for obedience), (iii) सहभागिता समर्थन (participation supports), और (iv) श्रद्धात्मक समर्थन (deference supports)।

द्रव्यात्मक समर्थन में कर इत्यादि देना सम्मिलित होता है, जबकि आज्ञाकारिता समर्थन में सरकार के कानून के पालन की लिया जा सकता है। सहभागिता समर्थन मत देना या मत अभिव्यक्त करके दिया जाता है। श्रद्धात्मक समर्थन में शासकों का सम्मान करना या देश के सरकारी प्रतीकों जैसे राष्ट्रध्वज, राष्ट्रगान या राष्ट्रप्रतीक को सम्मान देना आता है। आमन्ड की यह मान्यता है कि मागों और समर्थनों के आकार-प्रकार की निर्णायक राजनीतिक संस्कृति होती है। लोगों की अभिवृत्तियों से इनका सम्बन्ध होता है। यहाँ आमन्ड निवेशों की आधारभूमि तैयार करने में राजनीतिक संस्कृति की भूमिका को विशेषकर राजनीतिक समाजीकरण और राजनीति में भर्तों को महत्वपूर्ण मानता है। उसका अभिमत है कि मागें किस प्रकार की होगी तथा समर्थनों में जनता की सक्रियता

की मात्रा जितनी होगी इसका नियामक जनता का राजनीतिक समाजीकरण और राजनीतिक भर्ती ही होनी है।

राजनीतिक समाजीकरण स्वयं में निवेश नहीं है। यह निवेशों की प्रकृति, उपता और मात्रा का नियामक है। राजनीतिक समाज में व्यक्तियों का जितना राजनीतिक समाजीकरण होगा उतनी ही उनकी राजनीतिक सक्रियता और सहभागिता घट या बढ़ जाएगी तथा उसी के अनुसार मांगों की प्रकृति में परिवर्तन आ जायेगा। उदाहरण के लिए किसी राजनीतिक समाज में बेहूदा मांगें बढ़गयीं में पैदा होती हैं तथा दूसरे समाज में पैदा नहीं होती हैं। इसको राजनीतिक समाजीकरण का आधार पर ही समझा जा सकता है। अतः यहाँ पर राजनीतिक समाजीकरण का मूल्य निवेशन करना प्रासंगिक होगा।

राजनीतिक व्यवस्था के सम्बन्ध में कुछ धारणाओं का होना और उनका विकास तथा व्यवस्था में सम्बन्धित विश्वास ही राजनीतिक समाजीकरण है। यह प्रक्रिया राष्ट्र और राजनीतिक व्यवस्था के प्रति निष्ठा तथा विशिष्ट मूल्यों को अपनाते या बनाने में गहायता दे सकती है और इससे व्यवस्था के लिए समर्थन या उससे दुराव बढ़ या घट सकता है। समूहों तथा राजनीतिक समाज के व्यक्तियों से किस मूल्य तक राजनीतिक जीवन में भाग लेने की आशा की जाती है, इस पर इस प्रक्रिया का महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। राजनीतिक समाजीकरण को लोग सामान्यतया ऐसी प्रक्रिया मान लेते हैं जिसका यथार्थ के उन वर्गों से ही सम्बन्ध हो, जिनमें बालक पर शीघ्रता से प्रभाव पड़ता है। वास्तव में यह प्रक्रिया व्यक्ति के व्यस्क होने पर भी नहीं रुकती है। एक तरह से इसे जीवन भर बनने वाली प्रक्रिया कह सकते हैं। व्यक्ति के विश्वास, निष्ठा और राजनीतिक मताओं के सम्बन्ध में उसकी अभिवृत्तियाँ दिन-प्रतिदिन निमित्त होती रहती हैं इसलिये हम ऐसे दान के व अनेक अन्य मूल्यों के इस विचार से सहमत नहीं हो सकते कि "राजनीतिक समाजीकरण की प्रक्रिया व्यस्क जीवन तक ही चलती रहती है।" इसके बारे में यही कहा जा सकता है कि यह एक ऐसी प्रक्रिया है जिससे द्वारा राजनीतिक गृहस्थ के मूल्य विश्वास आस्था और भावनाएँ वर्तमान और आगामी पीढ़ियों को प्रदान किये जाते हैं। इसको हम जीवन के प्रारम्भिक वर्षों से अधिक प्रभावी मान सकते हैं, क्योंकि यह वह काल होता है जब बालक राजनीतिक जीवन के बारे में या राजनीतिक व्यवस्था के बारे में अपने विचार बनाता है। एक तरह से यह प्रक्रिया ही व्यक्ति को राजनीतिक प्राणी बनाती है। इस प्रक्रिया से व्यक्ति के मानस में राजनीति के ज्ञानात्मक मूल्य (मानचित्र) बनते हैं। राजनीति के सम्बन्ध में बने इन विचारों के आधार पर वह राजनीतिक घटनाओं के प्रति अपनी प्रतिप्रिया व्यक्त करता है और राजनीतिक जगत में होने वाली सब बातों का मूल्यांकन करता है। अतः राजनीतिक समाजीकरण, व्यक्ति और व्यक्तियों के समूहों की राजनीतिक मनोवृत्तियों तथा मूल्यों का निर्धारण करता है और इसी से व्यक्ति, राजनीतिक व्यवस्था में निवेशक की भूमिका निभाने के लिए तैयार होता है।

राजनीतिक समाजीकरण संयोग से ही होता है ऐसा नहीं माना जा सकता है। राज-

इसमें इन्होंने रूपान्तरण का ईस्टन का विचारबन्ध अपनाते हुए भी उसमें विशेषगतरमक और प्रत्ययी दोनों ही ढंग से बहुत अधिक विस्तार कर दिया है। आमन्ड ने रूपान्तरण प्रक्रिया को नया सूत्रीकरण (formulation) दिया है। उसने नवीन रूपान्तरण प्रतिपादन को हम रूपान्तरण प्रक्रिया की प्रकार्यात्मक दृष्टि (functional vision) देना कह सकते हैं। उसका मत है कि रूपान्तरण प्रक्रिया दोहरी होती है। एक तरफ, रूपान्तरण, में अनेक ऐसे परिचालन या क्रियाएँ होती हैं, जिनसे मांगों का ऐसा ससाधन किया जाता है कि वह निर्णय या सत्तारमक रूपान्तरण के लिए सत्ताओं द्वारा ध्यान देने लायक बनाई जाती है। दूसरी तरफ, विशिष्ट क्रियाएँ हैं, जिनसे माध्यम से सत्ताओं द्वारा ध्यान देने योग्य बनाई गई मांगों पर वास्तव में ध्यान दिया जाता है जिससे उन पर सत्तारमक निर्णय किया जा सके।

आमन्ड का अभिमत है कि मांगों की रूपान्तरण प्रक्रिया उत्तरी सरल नहीं है जितनी कि ईस्टन ने मान ली है। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं से लेकर विभासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में आमन्ड ने यह पाया कि मांगों के रूपान्तरण में दो विशिष्ट और नयी बातें उत्पन्न हो गई हैं। प्रथम बात तो यह है कि अधिकांश मांगों पर ध्यान देने की शर्तें विचित्र और विशिष्ट विधियों के द्वारा लगाई जाने लगी हैं। उदाहरण के लिए, किसी माग को, इस प्रकार इस अवधि में पूरा किया जाए अन्यथा इसका यह परिणाम होगा इत्यादि शर्तें मांगों के साथ लगाई जाने लगी हैं। ऐसी शर्तबद्ध मांगें रूपान्तरण के लिए आने के कारण, रूपान्तरण प्रक्रिया को बृहत्तर रूप में देखना अनिवार्य हो जाता है। दूसरी बात का सम्बन्ध मांगों पर वास्तव में ध्यान देने से सम्बन्धित है। आमन्ड का अभिमत है कि ध्यान देने योग्य बनाई गई मांगों पर भी सत्ताओं द्वारा विचित्र व अनेक प्रकार की विधियों से ध्यान दिया जाने लगा है। उदाहरण के लिए अगर किसी माग के अनुसार कोई कानून बनाना है तो इसका अनौपचारिक किन्तु वास्तविक निर्णय कहा और कितने द्वारा किया जाता है यह हर व्यवस्था में अलग अलग हो सकता है। अतः मांगों के ससाधन और रूपान्तरण को, आमन्ड ने दो भागों में विभक्त करके, प्रकार्यात्मकता के प्रवर्गों में बाटा है। यह दो प्रकार के प्रकार्य-प्रवर्ग इस प्रकार हैं—(i) मांगों के रूपान्तरण के राजनीतिक प्रकार्य प्रवर्ग, और (ii) मांगों के रूपान्तरण के शासकीय प्रकार्य-प्रवर्ग।

प्रथम में, मांगों को ससाधित करके रूपान्तरण योग्य बनाया जाता है। इसमें केवल सरकार की सरचनाएँ ही सम्मिलित नहीं होती हैं अपितु, राजनीतिक दृष्टि से गैर-सरकारी राजनीतिक सरचनाएँ भी सम्मिलित होती हैं। आमन्ड तो यह मानते हैं कि इसमें मुख्यतया गैर सरकारी राजनीतिक सस्याएँ, सगठन, सरचनाएँ और प्रक्रियाएँ ही प्रमुख भूमिका निभाती हैं। राजनीतिक दल दबाव समूह और हित समूह या अन्य ऐसे ही सगठन इस स्तर पर मांगों के ससाधन व रूपान्तरण में सरकारी सरचनाओं के साथ अन्त क्रियाशील रहते हैं। इस स्तर पर मांगों से सम्बन्धित पक्ष और सरकार के बीच मध्यस्थता करने वाले निवाय भी सक्रिय रहते हैं। इसलिये आमन्ड इस प्रक्रिया को रूपान्तरण प्रक्रिया में सम्मिलित मानता है तथा इसे विदोष महत्त्व देता है।

दूसरे में, मार्गों को सत्तात्मक या आधिकारिक निर्णयों की स्थिति तक पहुँचाने की औपचारिकताएँ सम्मिलित होती हैं। इसमें प्रमुखतया शासन संरचनाएँ सम्मिलित होती हैं। किन्तु, इस स्तर पर भी वे तत्त्व सक्रिय रहते हैं, जिन्होंने मार्गों को सहायित करने सत्ताओं के ध्यान देने की स्थिति तक घेरेला होता है। यह मार्गों के रूपान्तरण का नाज़ुक स्तर होता है। यहाँ मार्ग के बारे में पक्ष या विपक्ष में, उससे सम्बोधित या परिवर्तित या वैसे ही रूप में, सत्तात्मक निर्णय होता है। इस कारण वे सब पक्ष या मार्ग से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध रखते हैं, इस स्तर पर भी सक्रिय रहते हैं, जिसमें मार्ग का रूपान्तरण उही प्रकार हो जाए जिस प्रकार उन्होंने चाहा है। अतः आमन्त्र के अनुसार रूपान्तरण प्रक्रिया दो-स्तरीय मानी जा सकती है। आमन्त्र ने एक को राजनीतिक रूपान्तरण स्तर तथा दूसरे को सरकारी रूपान्तरण स्तर कहा है। हर स्तर पर अनेक रूपान्तरण प्रवर्ग सम्मिलित होते हैं। इनका विस्तार से विवेचन करना उपयुक्त होगा।

(i) राजनीतिक स्तर पर रूपान्तरण प्रक्रिया (Conversion process at the political level)—राजनीतिक स्तर पर रूपान्तरण प्रक्रिया में आमन्त्र और पावेल ने तीन प्रकारात्मक प्रवर्गों को प्रमुख माना है। यह तीन प्रवर्ग हैं—(क) हित-स्वरूपीकरण, (ख) हित-समूहीकरण, और (ग) राजनीतिक संचार।

हित-स्वरूपीकरण वह प्रकाश है जिसमें व्यक्ति और समूह अपनी चाहों और अपेक्षाओं को सरकार या राजनीतिक व्यवस्था के ध्यान-योग्य बनाने के लिए आरम्भिक रूप प्रदान करके सत्ताओं को अपने उद्देश्यों के अनुरूप विधियों से सम्बोधित करते हैं। यह मार्ग के रूपान्तरण का प्रथम चरण है। आगे के चरण इस पर बहुत आश्रित हो जाते हैं। इस चरण में मार्ग को किस प्रकार का रूप प्रदान किया जाएगा, उसके साथ क्या-क्या शर्तें जोड़ी जाएंगी तथा किन विधियों का प्रयोग करके उसको राजनीतिक व्यवस्था में रूपान्तरण के दूसरे स्तर तक पहुँचाया जाएगा इत्यादि बहुत महत्व रखता है। इससे राजनीतिक व्यवस्था की सीमाओं का निर्धारण होता है। यह राजनीतिक संस्कृति व राजनीतिक समाजीकरण पर निर्भर करता है कि किस प्रकार के व्यक्तिगत हित या मार्ग आवि इस स्तर पर उठते जाएंगे। रूपान्तरण का यह प्रकाश राजनीतिक व्यवस्था की सीमाओं पर अनेक संरचनाओं द्वारा निर्धारित होता है। इसमें हित समूह और स्वयं के प्रतिनिधित्व से लेकर सत्ताओं तक को सम्मिलित पाया जाता है। संचार के साधनों के द्वारा भी यह किया जाता है। जिसमें प्रदर्शनों और जन-सम्पर्क साधनों को लिया जा सकता है। इस स्तर पर संचार या सम्प्रेषण की शक्तियों का भी महत्वपूर्ण योगदान हो सकता है। यह अनेक प्रकार की तथा विविध रूप की हो सकती है। विकासशील राज्यों में मार्गों की सम्प्रेषण-शक्तियाँ विचित्रतम रूपों में देखी गई हैं। उदाहरण के लिए, लेखक की श्रीलंका में एक विविध शैली का प्रयोग देखने का अवसर मिला। एक ट्रेड यूनियन के नेता द्वारा अपनी मांग को प्रभावी ढंग से प्रस्तुत करने में सफलता नहीं मिलने के कारण वह एक बहुत ऊँचे नारियल के पेड़ पर चढ़ गया और वहाँ से कूदकर मरने की धमकी के द्वारा अपनी ट्रेड यूनियन की मांग को राजनीतिक व्यवस्था के पास सहायन के

लिए सम्प्रेषित करने में इस रूप में सफल हो गया कि सब लोग इस मांग के बारे में अचानक ही जान गये और मांग को व्यापक प्रचार व समर्थन मिला गया।

हित-स्वरूपीकरण को रूपान्तरण प्रक्रिया में इसलिए सम्मिलित रखना होता है क्योंकि, यह निवेश या मांग का ऐसा स्वरूपीकरण है जो राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर होता है। यद्यपि मांग निवेश से रूपान्तरण स्तर पर बच आई हुई मानी जाएगी इसकी सीमा-रेखा खीन सचना संभव नहीं है, किन्तु, जब मांग सत्ताओं की किसी भी श्रृंखला से सम्बोधित हो जाती है तो वह निवेश से रूपान्तरण के पहले स्तर पर आ जाती है। आमन्ड ने इस कारण ही हित-स्वरूपीकरण को मांगों का प्रतिपादन या सूचीकरण कहा है, जो राजनीतिक व्यवस्था की रूपान्तरण प्रक्रिया का प्रथम चरण है।

हित-समूहीकरण को आमन्ड विकल्पों के रूप में मांगों का समुक्तीकरण कहता है। ईस्टन के मांगों के न्यूनीकरण को आमन्ड के हित-समूहीकरण के समान माना जा सकता है। इसमें अनेकों मांगों को एक सामान्य मांग में रूपान्तरित करके उसका एक सामान्य निर्णय के माध्यम से समाधान कर दिया जाता है। यह रूपान्तरण प्रक्रिया का दूसरा चरण है। आमन्ड रूपान्तरण के इस चरण में हित-समूहीकरण की प्रक्रिया के विभिन्न पहलुओं और अभिचरणों पर बल देता है और उसने इनमें से इन तीन का विशेष रूप से उल्लेख किया है— (a) हित-समूहीकरण के अभिचरण, (b) हित-समूहीकरण की शैलियाँ, और (c) हित-समूहीकरण के परिणाम।

(a) हित समूहीकरण के अभिचरणों में राजनीतिक दल, दबाव-समूह, हित समूह संस्थाएँ और अन्य संगठन आते हैं। इनका जनता के बिखरे हुए हितों को समूहीकृत करने का कार्य होता है। वास्तव में मांगें इन अभिचरणों के द्वारा ही ठोस रूप में अनेक क्रिया-विकल्प बनाकर रूपान्तरण की अवस्था में लाई जाती हैं। इन अभिचरणों का राजनीतिक समाज की रूपान्तरण प्रक्रिया में विशेष महत्त्व होता है।

(b) हित-समूहीकरण की शैलियों में सीदेबाजी, परम-मूल्य अभिमुखीकरणों पर आधारित शैली या परम्परागत शैलियाँ हो सकती हैं। सीदेबाजी में वास्तविक स्थितियों व तथ्यों के आधार पर हितों का समूहीकरण होता है, जबकि मूल्यों के अभिमुखीकरण के आधार पर या एक मूल्य या एक ही प्रकार के मूल्यों के आधार पर भी यह हो सकता है। आमन्ड परम्परागत शैली को विकासशील राज्यों में बहुत महत्त्वपूर्ण मानते हैं।

(c) हित-समूहीकरण के अभिचरणों और शैलियों के प्रकार के ऊपर ही परिणाम निर्भर करते हैं। राजनीतिक दलों के स्थान पर हित-समूहीकरण का अभिचरण उग्र व प्रतिस्पर्धावादी हित-समूह है तो इससे रूपान्तरण करने वाली व्यवस्था पर बोल बंद सकता है। इसी प्रकार से परम्परागत शैली के द्वारा सम्बोधित मांग को सत्ताओं द्वारा संसाधन व रूपान्तरण प्रक्रिया में सम्मिलित ही नहीं किया जाये ऐसी स्थिति आ सकती है।

आमन्ड और पावेल की यह मान्यता है कि हित समूहीकरण सही जगहों में किया के लिए या रूपान्तरण के लिए मांगों के समुक्तीकरण के माध्यम से अनेक विकल्प प्रस्तुत करना है। इससे रूपान्तरण प्रक्रिया में बहुत सहूलियत हो जाती है। क्योंकि, राजनीतिक

व्यवस्था के मामले रूपान्तरण के लिए इससे अनेक विकल्प प्रस्तुत हो जाते हैं। इस कारण, रूपान्तरण प्रक्रिया में हित-समूहों के कारण का विशेष महत्त्व माना जाता है। इन विकल्पों की अनेकता राजनीतिक व्यवस्था के खुलेपन का सबूत मानी जाती है। इससे भी इसका महत्त्व अधिक हो जाता है।

राजनीतिक संचार हर प्रकार की राजनीतिक अन्तःक्रियाओं में होता है। वैसे किसी भी प्रकार की मानव प्रक्रिया संचार के बिना सम्भव नहीं हो सकती है। राजनीतिक व्यवस्था की रूपान्तरण प्रक्रिया में संचार-प्रकारों का विशेष स्थान होता है। संचार प्रक्रिया की संरचनाएँ ही समाज और अन्य व्यवस्थाओं को आपस में जोड़ती हैं। इन्हीं से राजनीतिक व्यवस्था में अन्तःक्रियाएँ सम्भव होती हैं। आमगुह और पावेल का कहना है कि रूपान्तरण प्रक्रिया को संचार सम्बन्धी तीन तथ्य प्रभावी ढंग से निरूपित करते हैं। यह तथ्य हैं—(1) संचार की संरचनाओं की उपस्थिति या उनका अभाव, (2) सूचना, या जानकारी की मात्रा जो संचार की संरचनाओं में से गुजरती है या उनके द्वारा दी जाती है, तथा (3) संचार की संरचनाओं की स्वतन्त्रता या इसका अभाव।

आमगुह का अभिमत है कि संरचनात्मक दृष्टि से अनेकों संरचनाएँ हो सकती हैं, किन्तु उनमें से कुछ को वह रूपान्तरण प्रक्रिया से संबंधित मानता है। इनमें से पांच को उसने विशेष रूप से महत्त्वपूर्ण माना है। यह हैं—(1) अनौपचारिक प्रत्यक्ष, व्यक्तिगत सम्पर्क जो कि अन्य संरचनाओं से अलग और स्वतन्त्र रूप से संचालित होते हैं, (2) परम्परागत सामाजिक संरचनाएँ जैसे परिवार और धार्मिक समूह या सङ्घन, (3) राजनीतिक निर्गुहों से संबंधित संरचनाएँ जैसे व्यवस्थापिकाएँ और नीतिरक्षाद्विया, (4) राजनीतिक विशेष संरचनाएँ जैसे राजनीतिक दल, हित और दबाव समूह और (5) जन-सम्पर्क और जन-संचार साधन, जैसे रेडियो, टेलीविजन, समाचारपत्र मंच, सिनेमा और साहित्य आदि।

संचार की संरचनाओं से ही रूपान्तरण प्रक्रिया के लिए मार्ग और समर्थन राजनीतिक व्यवस्था में आते हैं और इन्हीं के माध्यम से राजनीतिक रूपान्तरण, राजनीतिक व्यवस्था में निर्गुहों के रूप में पहुँचते हैं। अतः संचार की संरचनाएँ विशेषों को रूपान्तरण के लिए ले जाने और रूपान्तरणों को निर्गुहों के रूप में राजनीतिक व्यवस्था और अन्य व्यवस्थाओं तथा पर्यावरण में पहुँचाने का कार्य करती हैं। इस कारण, रूपान्तरण प्रक्रिया, संचार संरचनाओं के अंतर बिन्दु-तीन तथ्यों से बहुत कुछ सीमित और नियमित होती है। इन तीनों का पृथक् पृथक् विवेचन कर इससे रूपान्तरण प्रक्रिया पर पड़ने वाले प्रभावों को जाना जा सकता है।

(a) रूपान्तरण प्रक्रिया में वैसे तो संचार की पाँच संरचनाओं का कम या अधिक योगदान रहता है किन्तु, इनमें सबसे अधिक महत्त्व अन्तिम तीन संरचनाओं का रहता है। अतः अगर किसी राजनीतिक व्यवस्था में इन संचार संरचनाओं का अभाव है या इनमें से कुछ ही है, बाकी नहीं है, तो इससे रूपान्तरण प्रक्रिया पर अच्छा या बुरा प्रभाव पड़ सकता है। इन सबमें भी विशेष महत्त्व जन-संचार के साधनों का है। यह सब संरचनाएँ परस्पर एक दूसरे पर बाधित होने के कारण एक साथ ही प्रभावी हो सकती

है तथा इनका अभाव भी इसी तरह एक साथ ही होता है। उदाहरण के लिए, जन-सम्पर्क के साधनों के अभाव में बाकी सभी संरचनाएँ अपनी भूमिका का ठीक प्रकार से निष्पादन नहीं कर सकती हैं। अतः रूपान्तरण प्रक्रिया में इन संरचनाओं का होना या नहीं होना विशेष महत्त्व रखता है।

(b) संचार की संरचनाओं का होना मात्र ही रूपान्तरण प्रक्रिया के लिए काफी नहीं है। रूपान्तरण प्रक्रिया इस बात से प्रभावित होती है कि इन संरचनाओं से वास्तव में कितनी मात्रा में जानकारी गुजरती है। विकासशील राज्यों में इनमें से करीब-करीब सभी संरचनाएँ विद्यमान रहती हैं किन्तु, वे जानकारी देने की स्थिति में या तो संरचना-त्मक विरोधी (constraints) के कारण नहीं होती हैं या उनकी जानकारी देने की क्षमताओं का विकास न होने के कारण ऐसी हो सकती हैं। अतः संचार की संरचनाओं के द्वारा जानकारी की मात्रा या आयतन के आधार पर ही इनका रूपान्तरण प्रक्रिया पर प्रभाव नियमित होता है। एक संरचना सब प्रकार की तथा बहुत अधिक मात्रा में जानकारी देने वाली हो सकती है जबकि दूसरी संरचना केवल अस्थिर ही रहना ही ऐसी स्थिति हो सकती है। जानकारी देने की ऐसी संरचना का हर दृष्टि से यह केवल औपचारिक अस्तित्व ही कहा जाएगा।

(c) संचार की संरचनाओं के प्रथम दो स्तरों तीसरे स्तर द्वारा प्रभावी या अप्रभावी बनते हैं। संचार की सब संरचनाएँ किसी राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान हो सकती हैं तथा उनके द्वारा जानकारी और सूचनाएँ भी बहुत अधिक मात्रा में दी जाती हैं तो भी इनका रूपान्तरण प्रक्रिया में विशेष योगदान नहीं हो सकता है। इससे लिए इनका नियंत्रण रहित व स्वतंत्र होना आवश्यक है। उदाहरण के लिए, साम्यवादी या स्वेच्छाकारी शासन व्यवस्थाओं में यह सभी संरचनाएँ होती हैं तथा इनसे भारी मात्रा में जानकारी सम्प्रेषित होती है किन्तु वह सब नियंत्रित या तोड़ी-मरोड़ी जानकारी होती है। इससे रूपान्तरण प्रक्रिया इसलिए प्रभावित होती है कि संचार संरचनाएँ निवेश, रूपान्तरण और निर्गमों में सम्पर्क और सम्बन्ध-सूत्रता की स्थापक होती हैं। अगर यह सम्पर्क स्वतंत्र नहीं है तो हर स्तर पर, चाहे वह मार्गों व समर्थनों से सम्बन्धित हो या रूपान्तरण प्रक्रिया से या निर्गमों से सम्बन्धित हो, संचार संरचनाएँ वह भूमिका बदा नहीं कर सकती जिसकी उनसे अपेक्षाएँ होती हैं।

इस प्रकार, राजनीतिक रूपान्तरण के स्तर पर ही नहीं, संचार संरचनाओं का प्रभाव शासकीय रूपान्तरण के स्तर पर भी पड़ता है। इनसे निवेश और निर्गम आपस में जुड़ने हैं। ईस्टन जिस प्रतिस्मरण की बात करते हैं वह निर्गमों से निवेशों की तरफ ही माना जाता है। इस बात में आमन्ड ईस्टन से कहीं आगे निकल जाते हैं और यह प्रतिपादन करते हैं कि संचार निवेशों से रूपान्तरण की ओर या निर्गमों व निवेशों की तरफ न होकर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की रूपान्तरण प्रक्रिया में व्याप्त रहता है और इस कारण सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था पर आच्छादित हो जाता है। इसी के माध्यम से राजनीतिक व्यवस्था के विभिन्न संरचनात्मक भाग अन्तःक्रियाशील होते हैं तथा राजनीतिक व्यवस्था और पर्यावरण में सम्बन्ध-सूत्रता स्थापित होती है। इसको आगे एक रेखाचित्र

में विशेष रूप से समझाने का प्रयास किया जाएगा कि किस प्रकार यह विवेकों, रूपान्तरण प्रक्रिया, निर्गतों तथा पर्यावरण को परस्पर जोड़ता है ?

राजनीतिक स्तर पर रूपान्तरण प्रक्रिया के विवेचन से यह बात स्पष्ट है कि राजनीतिक व्यवस्था में लोगों का संसाधन और रूपान्तरण केवल शासकीय संरचनाओं के द्वारा ही नहीं होता है। सही बात तो यह है कि रूपान्तरण प्रक्रिया का राजनीतिक स्तर ही विशेष रूप से महत्वपूर्ण होता है वास्तविक रूपान्तरण इसी स्तर पर होता है। यह औपचारिक होने के कारण लचीलापन लिए होता है तथा इसमें शासकों के मान-सम्मान के मुद्दे नहीं उलझे होते हैं। आमन्ड और पावेल ने इसी कारण लोगों के संसाधन और रूपान्तरण का राजनीतिक स्तर अत्यधिक महत्व का माना है। यह ऐसी रूपान्तरण प्रक्रिया है जहाँ लोगों के बारे में सब कुछ निश्चित हो जाता है, जिससे शासकीय स्तर पर रूपान्तरण की प्रक्रिया केवल औपचारिक बनकर रह जाती है। शासकीय स्तर के रूपान्तरण, इन्हीं रूपान्तरणों को विधिक रूप देना बात हो जाती है। अतः आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में, विवेकपूर्ण विभिन्निकृत और विशेषीकृत व्यवस्थाओं में जहाँ संचार या सम्प्रेषण साधन स्वतन्त्र रहते हैं, रूपान्तरण का राजनीतिक स्तर आधारभूत महत्व रखता है।

(ii) शासकीय स्तर पर रूपान्तरण प्रक्रिया (Conversion process at the governmental level)—सरकारी स्तर पर रूपान्तरण प्रक्रिया में आमन्ड और पावेल ने तीन प्रकारात्मक प्रवर्गों को सरकार के परम्परागत तीन कार्यों के अनुरूप ही माना है। वे यह मानते हैं कि यह निर्गत नहीं हैं बरन् सरकारी रूपान्तरण हैं जिनको आधिकारिक या सत्तात्मक रूपान्तरण कहा जा सकता है। उनका अभिमत है कि इन रूपान्तरणों से कुछ निर्गत सामने आते हैं। यह रूपान्तरण निम्नलिखित हैं—
(क) नियम-निर्माण (formulation of authoritative rules making),
(ख) नियम-प्रयुक्ति (enforcement and application of rules-rule application),
(ग) नियम-अधिनिर्णय (determination of rule application by law-rule adjudication).

सरकारी स्तर के रूपान्तरण वैधता की परिधि में निष्पादित होते हैं। इनमें औपचारिकता तथा विधिकता इतनी अधिक होती है कि इनका रूपान्तरण, राजनीतिक स्तर के रूपान्तरण से बहुत अधिक बेमेल नहीं हो सकता है। इनमें भी राजनीतिक रूपान्तरण प्रक्रिया की तरह क्रम या एक निश्चित प्रतिमान-प्रक्रिया की प्रधानता होती है। नियम-निर्माण के बाद ही नियम-प्रयुक्ति और नियम-अधिनिर्णय की स्थिति आती है। आमन्ड और पावेल यह मानते हैं कि आवश्यक की जटिल व्यवस्थाओं में शासकीय रूपान्तरण में परम्परागत सरकारी कार्यों की औचित्यता नहीं रह गई है। शक्ति प्रयुक्करण का सिद्धान्त व्यावहारिक नहीं रह गया है और अब व्यवस्थापन, कार्य-पालन और व्यापपालन के कार्य सुनिश्चित सरचनात्मक व्यवस्थाओं के द्वारा निष्पादित नहीं होते हैं। यही कारण है कि आमन्ड ने सरकार के तीन परम्परागत कार्य सरकारी स्तर पर निष्पादित माने हैं, किन्तु उसने इनको सरचनात्मक दृष्टि से न देखकर

प्रकारात्मक दृष्टि से देखने का प्रयास किया है। इसलिए ही वह परम्परागत सरकारों कायों को नये नाम देता है जो नया अर्थ रखते हैं तथा भिन्न प्रकार की संरचनाओं द्वारा निष्पादित होते हैं। उनमें (1) व्यवस्थापन कार्य के स्थान पर नियम-निर्माण का कार्य माना है, (2) कार्यपालिका कार्य के स्थान पर नियम-प्रयुक्ति का कार्य माना है, और (3) न्यायपालिका कार्य के स्थान पर नियम-अधिनिर्णय का कार्य माना है।

संरचनात्मक प्रकारात्मक विश्लेषण की व्याख्या करने वाले अधिराज भारतीय लेखकों ने आमन्त्र और पावेल के द्वारा विवेचित सरकारी स्तर के रूपान्तरणों को लेकर दो भ्रान्तिपूर्ण निष्कर्ष निकाले हैं। प्रथम भ्रान्तिपूर्ण निष्कर्ष इन रूपान्तरणों को राजनीतिक व्यवस्था के निर्णय मानना है। डा० एस० पी० वर्मा ने अभी हाल ही में प्रकाशित पुस्तक 'मॉडर्न पोलिटिक्स थ्योरी' (1975) में भी इन रूपान्तरणों को निर्णय माना है।²⁵ इनके सम्बन्ध में दूसरा भ्रान्तिपूर्ण निष्कर्ष तो संरचनात्मक-प्रकारात्मक विश्लेषण को ही नकारना है। इसमें आमन्त्र और पावेल द्वारा सरकारी स्तर के रूपान्तरणों की तीन श्रेणियों या प्रकारों को सरकार के परम्परागत त्रिमुखी कार्यों—व्यवस्थापन, कार्यपालन और न्यायपालन के समान मानना सम्मिलित है। आमन्त्र और पावेल ने अपनी पुस्तक 'कम्पैरेटिव पोलिटिक्स एंड डेवलपमेन्टल प्रोसेस' में इन दोनों के बारे में स्पष्ट रूप से लिखा है कि सरकारी स्तर के रूपान्तरण निर्णय नहीं हैं। इसी तरह, व्यवस्थापन कार्य और नियम-निर्माण का कार्य पूर्णतया एक समान नहीं होकर व्यापकता की दृष्टि से बहुत कुछ भिन्न प्रकार के हैं। उनके निष्पादन की संरचनात्मक व्यवस्था भी अलग-अलग प्रकार की कही जा सकती है। इसी तरह की तीसरी भ्रान्ति का सक्त हमने मार्गों और समर्थनों के विवेचन में दिया है। आमन्त्र और पावेल ने ईस्टन की ही तरह राजनीतिक व्यवस्था के निवेश, मार्गों और समर्थनों को माना है, जबकि भारतीय लेखकों ने राजनीतिक समाजीकरण, हित-समूहीकरण और राजनीतिक मनी और सम्प्रेषण को राजनीतिक व्यवस्था के निवेश मानकर विवेचित किया है। एस० पी० वर्मा ने भी इनको निवेश ही माना है तथा इसी तरह व्यवस्थापन, कार्यपालन और न्यायपालन कार्य को नियम-निर्माण, नियम-प्रयुक्ति और नियम अधिनिर्णय के समान मानकर उनका विवेचन करना तक आवश्यक नहीं माना है।²⁶ जबकि आमन्त्र और पावेल स्पष्ट रूप से इन तीन रूपान्तरणों में अन्तर करते हैं। इनका संश्लेष में विवेचन करने से इनमें आमन्त्र द्वारा किया गया अन्तर समझना सम्भव होगा।

(a) 'नियम-निर्माण' शब्दावली का प्रयोग 'व्यवस्थापन' के स्थान पर संयोग की बात नहीं है। आमन्त्र और पावेल ने जानबूझकर इन शब्दों का प्रयोग किया है क्योंकि संरचनात्मक-प्रकारात्मक विश्लेषण में संरचनाओं की व्याख्या प्रकारों के आधार पर की है तथा एक ही संरचना के द्वारा अनेक प्रकारों के निष्पादन तथा प्रकारों के निष्पादन में संरचनाओं की प्रतिस्थापनता की अवधारणा (concept of structural substitutability) स्वीकार की है। इस सम्बन्ध में उन्होंने लिखा है, 'हमने "व्यवस्थापन" के

²⁵S P Varma, *op cit*, p 171

²⁶*Ibid*, p 171

स्थान पर 'नियम-निर्माण' शब्दों का प्रयोग इस सीधे से कारण से किया है कि व्यवस्थापन' शब्द किसी विशेषीकृत संरचना और स्पष्ट प्रक्रिया का अंग रहता हुआ प्रतीत होता है जबकि, अनेकों राजनीतिक व्यवस्थाओं में नियम निर्माण का प्रकार्य ऐसी प्रक्रिया है जो सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में फैली होती है और जिसको सुस्पष्ट और अलग करना कठिन होता है।²⁷ आमन्ड का यह विचार कि व्यवस्थापन कार्य और नियम-निर्माण में पर्याप्त अन्तर है, सही अर्थों में संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक अध्ययन दृष्टिकोणों की मौलिक मान्यताओं से ही उत्पन्न होता है।

आधुनिक और विकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं की संरचनाओं में जो अभिवृद्ध, विभिन्नोक्ति और विशेषीकरण परिलक्षित होता है उससे यह धाति उत्पन्न हो जाती है कि एक संरचना एक ही विशेष कार्य निष्पादित करने लगी है। संरचनावादी यह नहीं मानते हैं। उनका मत है कि संरचनाओं का विभिन्नोक्ति और विशेषीकरण प्रकार्यात्मक सदर्भ में लिया जाता है और इस कारण विभिन्नोक्ति और विशेषीकृत संरचना अनेक प्रकार्य निष्पादित करती है। आमन्ड ने इसी कारण से 'नियम-निर्माण' शब्द को 'व्यवस्थापन कार्य' से अधिक व्यापक और अधिक उपयुक्त तथा यथार्थ स्थितियों के अनुरूप पाया है। आधुनिक समय में नियम-निर्माण रूपान्तरण, सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में व्याप्त हो गया है। इस सम्बन्ध में कई बार यह देखा जाता है कि हित-समूह अपनी मांग से सम्बन्धित विधेयक पूरी तरह तैयार करके संसाधन और सत्तात्मक रूपान्तरण के लिए भेजने से पहले, कार्यपालन संरचनाओं या आमन्ड की शब्दावली में नियम प्रयुक्ति संरचनाओं से सीधे या राजनीतिक दल के माध्यम से पूरा निर्णय कराके, जो सामान्यतया सौदेबाजी या लेन-देन (give and take) पर आधारित होता है, ही भेजते हैं, जो सरकारी रूपान्तरण के स्तर पर विधिवत् रूप प्राप्त करने की औपचारिकता से गुजरना ही माना जा सकता है।

आमन्ड और पावेल नियम-निर्माण की रूपान्तरण प्रक्रिया में प्रवक्त व्यवस्थापन (delegated legislation) तथा कार्यपालिका संरचनाओं द्वारा अध्यादेशों (ordinances) आदि का जारी करना और न्यायिक पुनरावलोकन से नियम अधिनियम प्रक्रियाओं में भी, नियम-निर्माण को सम्मिलित मानते हैं। अतः 'नियम-निर्माण' एक प्रकार्यात्मक प्रवर्ग है जबकि 'व्यवस्थापन' केवल एक संरचनात्मक प्रवर्ग ही होता है। उदाहरण के लिए, सोवियत, रूस, या अनेक विकासशील देशों में, 'व्यवस्थापन' का, पक्षाई, तो सन्देह करती हैं किन्तु इनमें नियम निर्माण रूपान्तरण प्रक्रिया और नियम-निर्माण प्रकार्य अन्यत्र ही निष्पादित होता है। अतः नियम-निर्माण को 'व्यवस्थापन कार्य' कहना न केवल अतिपूर्ण है, अपितु संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक दृष्टिकोण की दृष्टि से गलत भी है।

(b) आमन्ड और पावेल ने नियम प्रयुक्ति रूपान्तरणों को भी विशेष रूप से 'कार्यपालिका कार्य' से अधिक व्यापक और यथार्थवादी माना है। राजनीतिक विज्ञान

²⁷Almond and Powell, *op cit*, pp 88

के साथ ही नियम प्रयुक्ति संरचनाओं में भी विभिन्नोत्तरण आता गया है। इससे नियम प्रयुक्ति रूपान्तरण भी सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में व्याप्त हो गए हैं। इससे कारणों पर प्रकाश डालते हुए आमन्ड और पावेल ने लिखा है, "ज्यों ज्यों राजनीतिक व्यवस्था का आकार बढ़ता है या इसकी अत्यधिक ऐंछीदा बनते जा रहे परिवर्तन का सामना करना होता है या राज्यों के बृहत्तर क्षेत्र का सामना करना पड़ता है, त्यों-त्यों उसे नियमों प्रयुक्ति संरचनाओं के विशेषीकृत विकास में दबावों को भी पूरा करना होता है।"²⁸ नियम की लागू करने की संरचनाओं को आमन्ड और पावेल ने नियम-निर्माण की संरचनाओं के साथ सम्बन्धित करते हुए आगे लिखा है कि "जिन नियमों की लागू करना है उनकी माया या आकार, उनके लिए आवश्यक साधनों को (एकत्रीकरण) जुटाना और जानकारी, जिसका ससाधन कर सम्प्रेषण करने के लिए नियम-निर्माण संरचनाओं को नियम-प्रयुक्ति में भी सहायता करनी होती है के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि व्यवस्था नए गन्तव्यों या दबावों का मुकाबला करने की नई क्षमताओं का विकास करे, जिसके लिए प्रभावी नियम-प्रयुक्ति एक आवश्यक शर्त बन जाती है।"²⁹ इससे स्पष्ट है कि नियम प्रयुक्ति रूपान्तरण और कार्यपालिका कार्य एक ही समान नहीं माने जा सकते। आमन्ड और पावेल नियम-प्रयुक्ति में अनेकों संरचनाओं को विशेषकर नौकरशाही को प्रमुख भूमिका भदा करती मानते हैं, जबकि कार्यपालिका-कार्य में केवल कार्यपालिका अपने सीमित अर्थों में ही नियमों को लागू करने वाली एक मात्र संरचना रह जाती है।

नियम-प्रयुक्ति अत्यधिक व्यापक संरचनात्मक क्षेत्र से सम्बन्धित है और इस कारण इसे कार्यपालिका कार्य से बृहत्तर व धरायंवासी रूपान्तरण कहा जाता है। इस सम्बन्ध में आमन्ड और पावेल नियम-प्रयुक्ति में सहायक अनौपचारिक या गैर-सरकारी संरचनाओं, जैसे राजनीतिक दल, दबाव-समूह हित-समूह और अन्य ऐच्छिक समूहों की भूमिका को विशेष महत्त्व देते हैं। नौकरशाही तो नियमों की औपचारिकता में इतनी जकड़ी रहती है कि उसमें सचीतापन लाने में इन्हीं राजनीतिक किन्तु, गैर-सरकारी संरचनात्मक व्यवस्थाओं की आधारभूत भूमिका रहती है। इस कारण, नियम-प्रयुक्ति रूपान्तरण की प्रक्रिया भी सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में व्याप्त होती जा रही है। इन अनौपचारिक संरचनाओं के प्रकार्यों से ही आधुनिक समाजों में नियम प्रयुक्ति की रूपान्तरण क्रियाएँ सम्भव हैं। इनके अभाव में नियम का निर्माण तो हो जाएगा किन्तु, नियम-प्रयुक्ति की सरकारी संरचनात्मक व्यवस्थाओं के विद्यमान रहते हुए भी यह लागू नहीं हो पाएगा। अधिकांश विकासशील राज्यों में यही स्थिति है। यहाँ नियम-प्रयुक्ति की सरकारी संरचनाएँ स्वयं में अनेक यह रूपान्तरण प्रकार्यों निष्पादित नहीं कर पाती हैं। क्योंकि, उनकी सहायता के लिए आवश्यक अनौपचारिक संरचनाएँ या तो विकसित नहीं हुई हैं, और अगर विकसित हो भी गई हैं तो कई बन्धनों के कारण वे अप्रभावी रही हैं। अतः निष्कर्ष में यही कहा जा सकता है कि नियम-प्रयुक्ति रूपान्तरण प्रक्रिया केवल

²⁸Ibid, p 94²⁹Ibid,

एक संरचना से सम्बन्धित न रहकर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में व्याप्त होती जा रही है।

(c) आधुनिक पश्चिमी समाजों में नियम-अधिनिर्णय को न्यायालयों से जोड़ने या सम्बन्धित करने की सामान्य प्रथा-सी बन गई है। आमन्ड और पावेल नियम-अधिनिर्णय रूपान्तरण को एक सुनिश्चित और विशिष्ट संरचना 'न्यायालय' द्वारा ही निष्पादित नहीं मानते हैं। उन्होंने इस सम्बन्ध में लिखा है कि "वास्तव में, अन्य संरचनाएं भी नियम-अधिनिर्णय में अपने आपको सम्मिलित कर सकती हैं, और अधिकतर वे ऐसा करती भी हैं। इसी तरह न्यायालय भी अन्य प्रकार्य करते हैं। नियम-प्रयुक्ति संरचनाएं स्वयं अधिनिर्णयात्मक निर्णय (adjudicative decisions) कर सकती हैं। उदाहरण के लिए, सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं में गुप्त पुलिस (secret police) किसी व्यक्ति का पीछा करके उस पर नियम का उल्लंघन करने का आरोप लगाकर उसे अपने बचाव का अवसर देकर या नहीं देकर उसको अपराधी मानकर सजा दे देती है।"³⁰

आमन्ड और पावेल का अभिमत है कि अनेक शासन व्यवस्थाओं में नियम-अधिनिर्णय का कार्य या रूपान्तरण, नियम-निर्माण और नियम-प्रयुक्ति की संरचनात्मक व्यवस्थाओं द्वारा भी किया जाता है। अमरीका तथा फ्रांस जैसे विकसित राज्यों में भी ऐसी रूपान्तरण प्रक्रिया का प्रचलन है। किन्तु, उन्होंने स्वीकार किया है कि नियम-अधिनिर्णय कार्य का अधिकाधिक न्यायपालन कार्य के समान बनाने पर बल दिया जाता है। इसका कारण इस रूपान्तरण प्रक्रिया का विशिष्टपन नहीं है। वास्तव में विशेषीकृत अधिनिर्णय की संरचनाओं के विकास की अभूतपूर्व और गतिशाली प्रवृत्ति इस बात का संकेत देती है कि यह प्रकार्य राजनीतिक व्यवस्था में महत्वपूर्ण ही नहीं होता है अपितु, स्वयं राजनीतिक व्यवस्था का एक अत्यधिक महत्व का पहलू माना जाने लगा है। इसीलिए एक पृथक और स्वतन्त्र नियम-अधिनिर्णय संरचना—न्यायपालिका—के विकास की बात हर राजनीतिक व्यवस्था में, यहां तक कि स्वेच्छाचारी व्यवस्थाओं और सर्वाधिकारी शासन प्रणालियों में भी इसकी मांग प्रस्तुत होती रही है, स्वीकार की जाने लगी है।

अगर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था के संदर्भ में देखें तो एक विशेषीकृत अधिनिर्णय संरचना, व्यवस्था के अन्तर्गत संघर्षों के समाधान का ऐसा साधन प्रस्तुत करती है जो न तो नियम-निर्माता पर नए नियम बनाने का दबाव बढ़ने देती है और न ही उसे पुराने नियम की प्रयुक्ति में अधिक घनिष्टता से उलझने देती है। जो अपराधी है या नियम उल्लंघन के दोषी ठहराए गये हैं उनको नियम-अधिनिर्णय की पृथक व स्वतन्त्र विशेषीकृत संरचनाओं के सामने अपनी निर्दोषिता की दुहाई देने का अवसर मिल जाता है। इस तरह इससे एक ऐसी बाहिका (channel) या माध्यम प्रस्तुत हो जाता है जो कुछ किस्मों की मांगों को प्रभावी ढंग से संसाधित कर देता है और इससे नियम-निर्माताओं पर कोई दबाव भी नहीं बढ़ता है और न ही इससे व्यवस्था के आधारभूत नियमों को कोई चुनौती दी जाती है।

इसलिए आमन्ड और पावेल ने यह स्वीकार किया है कि नियम-अधिनिर्णय रूपान्तरण एक विधेयीकृत सरचना के सुपुर्न करने की बात बन एकदली जा रही है किन्तु, उन्होंने इसकी व्यावहारिकता पर शराए प्रकट की हैं। राजनीतिक व्यवस्था में रूपान्तरण प्रक्रियाएँ इतनी पेचीदा हो गई हैं कि नियम-अधिनिर्णय की रूपान्तरण प्रक्रिया या प्रसार्य की सुनिश्चित, पृथक, स्वतन्त्र और विधेयीकृत सरचनाओं तक सीमित रागना करीब-करीब असम्भव-सा होता जा रहा है। आधुनिक व्यवस्थाओं में राजनीतिकृत व्यक्ति भी इस प्रकार की सम्भावनाओं की कि नियम-अधिनिर्णय का रूपान्तरण पृथक् प्रसार्य रहे, धूमिल करता है। यही कारण है कि अनेक राजनीतिक व्यवस्थाओं में न्यायपालिका की राजनीतिक व्यवस्था के ऊपर एक 'सुपर' सरचना के रूप में प्रस्थापित करने का विरोध बढ़ता जा रहा है। भारत में संविधान में किया गया 42वां गशोधन न्यायपालिका के द्वारा ऐसा ही रूप प्राप्त करने की प्रवृत्ति को रोकने का प्रयास कहा जा सकता है।

आमन्ड और पावेल ने इस तरह यह स्पष्ट किया है कि नियम-अधिनिर्णय का सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में विधेय महत्त्व होते हुए भी यह महत्त्व अ-य रूपान्तरण प्रक्रियाओं से अधिक नहीं माना जा सकता। राजनीतिक व्यवस्था के अनुरक्षण का दायित्व केवल एक सरचनात्मक या अनेक सरचनात्मक व्यवस्थाओं पर नहीं रह गया है। यह सम्पूर्ण व्यवस्था का दायित्व है और किसी को हममें से असंग मानना राजनीतिक व्यवस्थाओं की सरचनाओं और प्रकारों को सही अर्थ में नहीं समझना है। इसीलिए नियम-अधिनिर्णय की सरचना की पृथक और स्वतन्त्र मानने या बनाने का विचार सीधे-तन्त्र की उदारवादी धारणा के परम्परागत प्रतिमानों में भी धूमिल पड़ता जा रहा है।

सरकारी स्तर की रूपान्तरण प्रक्रिया का यह विवेचन स्पष्ट करता है कि आमन्ड और पावेल ने नियम-निर्माण, नियम-प्रयुक्ति और नियम-अधिनिर्णय रूपान्तरणों की व्यवस्थापन, कार्यपालन और न्यायपालन के परम्परागत त्रिमुणी सरकारी कार्यों के समान नहीं माना है। इनका व्यापक अर्थ में प्रयोग किया गया है और यह सरकारी स्तर के रूपान्तरण होते हुए भी राजनीतिक स्तर के रूपान्तरणों से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हैं और सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में व्याप्त रहते हैं। इनको किसी सरचना विशेष से सम्बन्धित मानना वास्तविक तथ्यों की अनदेखी करना है। इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक प्रकार्यात्मकता को भी नहीं समझना परिलक्षित होता है। राजनीतिक व्यवस्थाओं में सरचनात्मक विभिन्नीकरण और विशेषीकरण का यह आशय नहीं है कि एक विशेष कार्य को एक विशेष सरचना ही निष्पादित करे अपितु, इसका अर्थ यह है कि विशेष प्रकार्य विशेष प्रकार से ही निष्पादित हों। रूपान्तरण प्रक्रिया के विवेचन के बाद सरचनात्मक प्रकार्यात्मक दृष्टिकोण से राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या का तीसरा चरण निर्गत का रह जाता है।

(ग) राजनीतिक व्यवस्था के निर्गत (The output of a political system)—राजनीतिक व्यवस्था के निर्गतों को लेकर जो गलत धारणा बनी हुई है उसका हम विवेचन ऊपर कर चुके हैं। आमन्ड और पावेल के द्वारा सरकारी या आधिकारिक रूपान्तरणों—नियम-निर्माण, नियम-प्रयुक्ति और नियम-अधिनिर्णय, की राजनीतिक

व्यवस्था के निर्गत कहना चलत है। इनको निर्गत मानना सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक दृष्टिकोण से विवेचित राजनीतिक व्यवस्था को मैक्स वेबर की परिभाषा की तरह राज्य मानने के समान होगा। मैक्स वेबर ने राजनीतिक व्यवस्था को निश्चित भू-भाग से सम्बन्धित करके, इसे राज्य के समान बना दिया है। यही बात राजनीतिक व्यवस्था के निर्गतों को नियम-निर्माण, नियम-प्रयुक्ति और नियम-अधिनिर्णय बनाने में भ्रतवती है। आमन्ड और पावेल ने स्पष्ट रूप से इन्हें रूपान्तरण माना है तथा निर्गतों के इनसे भिन्न चार प्रकार माने हैं जो इस प्रकार हैं -

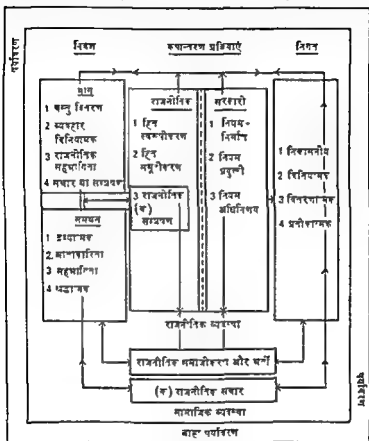
- (1) निकालने या उगाहने या लेने वाले निर्गत (extractive outputs)
- (2) विनियामक निर्गत (regulative outputs)
- (3) वितरणी निर्गत (distributive outputs)
- (4) प्रतीकात्मक निर्गत (symbolic outputs)

आमन्ड और पावेल ने राजनीतिक व्यवस्था के निर्गतों के विवेचन में ईस्टन या मॉडल स्वीकार नहीं किया है। उनके अनुसार राजनीतिक व्यवस्था के निर्गतों का सम्बन्ध निवेशों की तरह ही राजनीतिक सामाजीकरण और भर्तों से जुड़ा हुआ है। राजनीतिक व्यवस्था निर्गतों की दृष्टि से उपरोक्त चार प्रकार के कार्य-सम्पादनो की प्रक्रिया का मूलपात करती है। यह समर्थनों के समान ही, जिनका हम निवेशों में उल्लेख कर चुके हैं, माने जा सकते हैं। हर राजनीतिक व्यवस्था के निर्गतों का सीधा सम्बन्ध समर्थनों से इसलिए हो जाता है कि इन्हीं से समर्थन घटने या बढ़ने हैं। इनका रूपान्तरणता पर भी प्रभाव पड़ता है। अतः निर्गतों की मागों के साथ भी जुड़ा हुआ पावे है। किन्तु, यह मागों के प्रति अनुक्रियात्मक हो यह आवश्यक नहीं है। यह मागों के अनुरूप या प्रतिकूल या उनसे असम्बन्धित भी हो सकते हैं। यहाँ इनका मागों से असम्बन्धित होना यह स्पष्टीकरण आवश्यक कर देता है कि बिना मागों के निर्गत कहा से और कैसे आएँ ? इस सम्बन्ध में यही कहा जा सकता है कि रूपान्तरण स्तर पर कई बार ऐसे पहलू उभर आते हैं जिनका रूपान्तरण करने पर ही निवेश में आई किसी माग को रूपान्तरण की अवस्था में लाया जा सकता है। अतः इनका (निर्गत) मागों से सम्बन्धित होना अस्वाभाविक या असम्भव नहीं है। पर सामान्यतया अधिकांश निर्गत मागों के प्रति अनुक्रियाशील ही माने जा सकते हैं।

निर्गतों में पहली श्रेणी का सम्बन्ध कर वसूली, व्यक्तिगत सेवाएँ और सहयोग तथा योगदान से है। दूसरे में मानव व्यवहार को नियमित और नियंत्रित करना सम्मिलित रहता है। वितरणात्मक निर्गतों में वस्तुओं सेवाओं, लाभों, अवसरों सम्मानों इत्यादि का आवंटन सम्मिलित है। प्रतीकात्मक निर्गत मूल्यों की पुष्टि तथा राजनीतिक प्रतीकों का प्रदर्शन, नीतियों और उद्देश्यों की घोषणा से सम्बन्धित होता है। आमन्ड और पावेल द्वारा राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या के तीनों चरणों को चित्र ॥ 5 द्वारा प्रकट किया जा सकता है।

आमन्ड और पावेल की राजनीतिक व्यवस्था की सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक व्याख्या का चित्र 5 केवल निवेश, रूपान्तरणों और निर्गतों के समझाने का सीमित

उद्देश्य लेकर बनाया गया है। तथ्यात्मक दृष्टि से इस चित्र को सही बनाने से यह इतना जटिल बन जाता है कि फिर उससे यह सीमित उद्देश्य भी भूरा नहीं होता है। चित्र 65 में पर्यावरण के अन्तर्गत, जिसको बाह्य पर्यावरण का नाम दिया गया है, जिसमें अन्य राजनीतिक व्यवस्थाएँ और उनकी सामाजिक व्यवस्थाएँ अर्थात् अन्तर्राष्ट्रीय



चित्र 65 आमन्त्र और पावेत का राजनीतिक व्यवस्था मॉडल

पर्यावरण आना है, उसके अन्दर सामाजिक व्यवस्था को दिखाया गया है। इस सामाजिक व्यवस्था से निवेश, मार्गों और समर्थनों के रूप में महुरी रेखा से चित्रित राजनीतिक व्यवस्था में जाते हैं। वहाँ उनका राजनीतिक और फिर शासकीय रूपान्तरण होकर उत्पादनों के रूप में वे पुनः सामाजिक व्यवस्था में आते हैं। इनमें सम्पूर्ण राजनीतिक संचार से इस तरह रहता है कि सब सरचनाएँ अन्तःसम्बन्धित बन जाती हैं। इसी तरह निवेशों रूपान्तरणों और उत्पादनों या निर्गतों पर राजनीतिक समाजीकरण और राजनीतिक भर्ती का प्रभाव जो सब स्तरों पर प्रत्यक्ष पड़ता दिखाया गया है।

आमन्द और पावेत ने राजनीतिक व्यवस्था में, राजनीतिक समाजीकरण और राजनीतिक भर्तों का विशेष महत्त्व माना है। इनका सम्बन्ध केवल निवेशों की आगार-भूमि तैयार करना ही नहीं है। यह निर्गन्तों और रूपान्तरणों से भी सम्बन्धित माने जाते हैं। निर्गन्त ही राजनीतिक समाजीकरण की प्रेरक शक्ति माने जा सकते हैं। अतः राजनीतिक समाजीकरण का प्रभाव सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था तथा समाज में व्याप्त रहता है। इसी तरह राजनीतिक भर्तों भी राजनीतिक व्यवस्थाओं में विशेष महत्त्व की प्रक्रिया मानी जाती है। इसका राजनीतिक समाजीकरण से गहरा सम्बन्ध रहता है। यह समाजीकरण से ही निरूपित होते हैं। अतः संक्षेप में राजनीतिक भर्तों का अर्थ और महत्त्व देखना प्रासंगिक होगा।

आमन्द ने राजनीतिक भर्तों का अर्थ करते हुए लिखा है कि 'राजनीतिक भर्तों' का अर्थ उस प्रकाश है जिसका माध्यम से राजनीतिक व्यवस्था की भूमिकाओं को भरा जाता है। यह राजनीतिक भूमिकाओं की भर्तों किसी सामान्य या विशिष्ट सिद्धान्तों पर आधारित हो सकती है। चुनाव और योग्यता व उपलब्धि इत्यादि के आधार पर सत्ता-धारकों का चयन सामान्य सिद्धान्त पर आधारित माना जाता है। जब कि, किसी पारिवारिक समूह, विशिष्ट जग-आदि, राजातीय समूह या सामाजिक वर्ग इत्यादि के आधार पर होने वाली भर्तों को विशिष्ट सिद्धान्त पर आधारित भर्तों कहा जाता है। आदिवासी या परम्परागत व्यवस्थाओं में भर्तों का विशिष्ट सिद्धान्त अधिक अपनाया जाता है जबकि आधुनिक व्यवस्थाओं में भर्तों का सामान्य सिद्धान्त प्रचलित रहता है। वर्तमान समय में अधिकांश राजनीतिक भूमिकाओं के निर्माण वालों की भर्तों सामान्य सिद्धान्त के आधार पर ही होती हैं और इस कारण, राजनीतिक भर्तों और राजनीतिक समाजीकरण को पूर्णतया कभी पृथक् नहीं किया जा सकता है। समाजीकरण के आधार पर ही समाज के विभिन्न स्तरों में स राजनीतिक भूमिकाओं में भर्तों से अनेक प्रवृत्तियों, हितों, मूल्यों और अभिवृत्तियाँ वाले लोग राजनीतिक भूमिकाएँ निभाने के लिए भर्तों हो जाते हैं तथा इसी पृष्ठभूमि में राजनीतिक समाजीकरण का भी हाथ रहता है।

इसका तात्पर्य यही है कि राजनीतिक समाजीकरण और राजनीतिक भर्तों निवेश नहीं है जैसा कि अधिकांश भारतीय लेखकों ने मान लिया है, बल्कि यह निवेशों, रूपान्तरणों और निर्गन्तों की नियामक और प्रेरक प्रक्रियाएँ हैं। जिनको हम न केवल राजनीतिक व्यवस्था में सम्बन्धित, बल्कि मानते हैं, बल, प्रेरण, सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था का आधार मान सकते हैं।

राजनीतिक संचार, राजनीतिक रूपान्तरण में एक प्रकाश है किन्तु इसका सम्बन्ध केवल इसी से ही नहीं है। यह भी सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था और निवेशों तथा निर्गन्तों में सम्बन्ध-मूलता का माध्यम है। इससे राजनीतिक व्यवस्था तथा सामाजिक व्यवस्था में भी परस्पर सम्बन्ध स्थापित हो जाता है। संचार के माध्यम से ही सारी व्यवस्थाएँ, उप-व्यवस्थाएँ और बाह्य पर्यावरण पारस्परिकता की स्थिति में आता है। राजनीतिक संचार ही राजनीतिक व्यवस्था के निवेश, रूपान्तरण प्रक्रिया तथा निर्गन्तों और राजनीतिक समाजीकरण व भर्तों को अन्तः सम्बन्धित बनाता है। अतः राजनीतिक संरचनाओं और

राजनीतिक प्रक्रियाओं को गत्यात्मक रखने में राजनीतिक संचार की ही महत्वपूर्ण भूमिका होती है।

आमन्ड और पावेल के द्वारा दी गई राजनीतिक व्यवस्था की संरचनात्मक प्रक्रियात्मक व्याख्या के उपरोक्त विवेचन में स्पष्ट है कि उन्होंने ईस्टन का ही मॉडल अपनाते हुए राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या, राजनीतिक व्यवस्था के विवेक, इसकी रूपान्तरण प्रक्रिया और निर्यातों पर उससे भिन्न और अधिक व्यापक दृष्टिकोण अपनाया है। उन्होंने व्यवस्था विश्लेषण के संरचनात्मक-प्रक्रियात्मक दृष्टिकोण का प्रयोग राजनीतिक विकास का सामान्य सिद्धान्त प्रतिपादित करने में किया है। राजनीतिक विकास के स्तरों का निरूपण भी उन्होंने राजनीतिक व्यवस्था में संरचनात्मक प्रक्रियात्मक परिवर्तनों के आधार पर किया है। इसके लिए उन्होंने संरचनात्मक विभिन्निकरण, जो इनकी संरचना की व्याख्या के अनुसार भूमिका विभिन्निकरण है, उस व्यवस्थाओं की स्वायत्तता और संस्कृति के सौजन्यिकरण के तीन अन्त सम्बन्धित परिवर्तनों का प्रयोग किया है। इस तरह, ईस्टन राजनीतिक व्यवस्था के विश्लेषण से राजनीति के सामान्य सिद्धान्त का निर्माण करने का प्रयास करता हुआ कहा जा सकता है जबकि, आमन्ड राजनीतिक विकास के सिद्धान्त की खोज में इस विश्लेषण का प्रयोग करता है। इन दोनों के विचारों का तुलनात्मक अध्ययन हम आगे पृथक शीर्षक के अन्तर्गत करना उपयुक्त समझते हैं। इसलिए इस सम्बन्ध में यहाँ अधिक न लिखकर आमन्ड और पावेल के द्वारा दिए गए राजनीतिक व्यवस्था के प्रक्रियात्मक पहलुओं का विवेचन दिया जा रहा है।

राजनीतिक व्यवस्था के प्रक्रियात्मक पहलू (The Functional Aspects of a Political System)

आमन्ड और पावेल ने राजनीतिक व्यवस्था के प्रक्रियाओं को विशेष महत्त्व दिया है। उन्होंने संरचनाओं को भी इन्हीं के आधार पर परिभाषित किया है। अतः राजनीतिक व्यवस्था के इन पहलुओं का हम पुनः पृथक् से विवेचन कर रहे हैं। यद्यपि पहले इनका संक्षिप्त विवरण दिया जा चुका है फिर भी यहाँ इनकी भूमिका से इसलिए दिया जा रहा है जिससे आमन्ड और पावेल का राजनीतिक व्यवस्था का विश्लेषण अधिक स्पष्ट हो जाए। उन्होंने प्रक्रियात्मक दृष्टि से व्यवस्थाओं के तीन पहलुओं का विवेचन किया है जिसमें तीसरा पहलू दो बातें सम्मिलित रहता है। अतः उन्हें अलग करने पर इनके अनुसार राजनीतिक व्यवस्था के चार प्रक्रियात्मक पहलू हो जाते हैं। यह इस प्रकार हैं—

- (क) राजनीतिक व्यवस्था की क्षमताएँ या सामर्थ्य।
- (ख) राजनीतिक व्यवस्था की रूपान्तरण प्रक्रियाएँ।
- (ग) राजनीतिक व्यवस्थाओं का अनुरक्षण।
- (घ) राजनीतिक व्यवस्थाओं का अनुकूलन।

आमन्ड ने राजनीतिक व्यवस्थाओं के इन पहलुओं को ही उनकी क्रियात्मकता के स्तर माना है और इन्हीं को राजनीतिक व्यवस्था के कार्यों का नाम दिया है। उदाहरण के लिए, जब वह राजनीतिक व्यवस्था के प्रक्रियात्मक पहलू की बात करता है, तब सामर्थ्य

को 'राजनीतिक व्यवस्था की सामर्थ्य का प्रकाशमय पहलू', जब वह क्रियात्मकता के स्तर की बात करता है तब इसे 'राजनीतिक व्यवस्था की क्रियात्मकता का सामर्थ्य स्तर' और जब व्यवस्था के कार्यों की बात करता है तब 'राजनीतिक व्यवस्था की सामर्थ्य सम्बन्धी कार्य' कहता है। इन सबका किसी न किसी सदर्थ में विवेचन हो चुका है इसलिए इनका और विस्तार से विवेचन नहीं किया जा रहा है।

ईस्टन और आमन्ड के व्यवस्था विश्लेषण का तुलनात्मक अध्ययन (A Comparative Study of Almond and Easton's System Analysis)

ईस्टन और आमन्ड ने राजनीतिक व्यवस्था का विश्लेषण करते हुए राजनीतिक व्यवस्था की आधारभूत अवधारणा को अपने-अपने अध्ययन दृष्टिकोणों में स्वीकार किया है। किन्तु दोनों ने विश्लेषण डाला एक रखते हुए भी विश्लेषण की शैली और उद्देश्य अलग अलग रखे हैं। इन दोनों की हम चार सीधों के आधार पर तुलना करने का प्रयत्न करेंगे। यह चार बिन्दु—(क) राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या, (ख) राजनीतिक व्यवस्था के निवेश, (ग) राजनीतिक व्यवस्था की रूपांतरण प्रक्रियाएँ और (घ) राजनीतिक व्यवस्था के निर्गत के हैं।

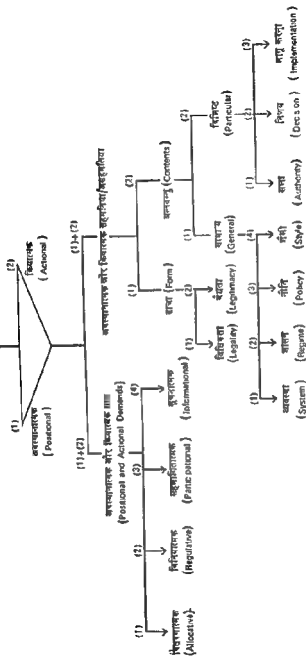
(क) राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या (Explanation of political system)—राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा को राजनीतिक अध्ययनों और विश्लेषणों में प्रचलित करने का प्रमुख श्रेय ईस्टन को ही है। ईस्टन ने राजनीतिक व्यवस्थाओं के विश्लेषण के लिए सर्वव्यापी उपयोगिता का एक सामान्य विचारवन्ध प्रस्तुत करने का कार्य किया है। आमन्ड और पावेल ने इसकी आधार बनाकर इसको प्रत्ययी और विश्लेषणात्मक दृष्टि से अधिक गृह्यतर बनाने का कार्य किया है। किन्तु, इनमें राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या या परिभाषा को लेकर मौलिक अन्तर दिखाई देता है। ईस्टन ने राजनीतिक व्यवस्था की परमात्मक परिभाषा करते हुए इसे 'मूल्यों के सत्तात्मक आवंटन या वितरण की व्यवस्था' (system of authoritative allocation of values) माना है जबकि आमन्ड और पावेल ने वेबर की अवधारणा के अनुरूप राजनीतिक व्यवस्था की वैध बाध्यकारी मौलिक शक्ति के प्रयोग की एकाधिकारी व्यवस्था' (system of a monopoly of the legitimate uses of physical coercion) माना है। ईस्टन ने मूल्यों पर अधिक बल दिया है। दोनों ही इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्था की एक विशेष दृष्टिकोण से देखते हैं। ईस्टन ने राजनीतिक व्यवस्था को केवल मूल्यों के वितरण तक सीमित रखकर, व्यवस्था का सीमित विचार लिया है। क्योंकि मूल्यों को हम केवल संस्कृति से ही जोड़ पाते हैं। इनका सम्बन्ध 'राजनीतिक निष्ठा' (political extra-ctions) से भी जोड़ना कठिन है। क्योंकि, राजनीतिक व्यवस्था में प्रमुख राजनीतिक बात उस तरीके की या विधि की है जिससे यह सामाजिक व्यवस्था के अन्दर क्रियाशील होती है। इस क्रियाशीलता में सत्तात्मक निर्णय ही प्रमुख होते हैं जिनको केवल मूल्यों तक सीमित रखना उपयुक्त नहीं है। दूसरी तरफ, आमन्ड और पावेल ने शक्ति की वैधता व इससे एकाधिकारी प्रयोग की बात करके यह बात झुता दी है कि राजनीतिक

व्यवस्थाओं में अवैध शक्ति और हिंसा का भी बड़े पैमाने पर प्रयोग होता है। इस प्रकार की गतिविधियों की अनदेखी नहीं की जा सकती है। अतः ईस्टन ने राजनीतिक वितरणों में केवल भूत्यों की ही बात कहकर अन्य वितरणों को एक तरह से अस्वीकार ही कर दिया है। जबकि, राजनीतिक वितरण मुख्यतया साधनों, सामों और सहूलियतों से ही सम्बन्धित होते हैं और इनका भूत्यों से बहुत ही सीमित सम्बन्ध होता है। यह वितरण मुख्यतया वस्तुनिष्ठ व्यवहारों से अधिक सम्बन्ध रखते हैं न कि भूत्यों से, जैसी ईस्टन की मान्यता है। आमन्ड द्वारा भी अवैध भौतिक शक्ति के प्रयोग और हिंसात्मक दमनों की अवहेलना से उसकी व्यवस्थाई व्याख्या भी अनेक विकासशील राज्यों पर अपूर्ण रूप में ही लागू होती है।

ईस्टन और आमन्ड में राजनीतिक व्यवस्था को लेकर एक समानता है और वह यह है कि दोनों ने ही राजनीतिक व्यवस्था को अत्यधिक स्वायत्तता प्रदान कर दी है। इससे समाज की चार उप व्यवस्थाओं—राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक, में अन्तर्निर्भरता की अनदेखी होती है। यद्यपि आमन्ड इनके बीच सम्पर्कता के प्रति थोड़ा सचेत माना जा सकता है। उसकी राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा, राजनीतिक समाजीकरण और राजनीतिक भर्ती विभिन्न व्यवस्थाओं को जोड़ने की कड़ियाँ प्रस्तुत करती है किन्तु, राजनीतिक व्यवस्था की उसकी व्याख्या इस अन्तर्क्रिया को बहुत कुछ सीमित बना देती है। इसी तरह, ईस्टन ने प्रतिस्पर्धन का विचार अमूर्त रूप से ही स्वीकार करके राजनीतिक व्यवस्था को इतनी स्वायत्त मान लिया है कि जैसे वह अन्य व्यवस्थाओं से पूर्ण स्वतंत्र हो। अगर व्यक्तियों की किसी भी प्रकार की अन्तर्क्रियाओं को देखें तो यह स्पष्ट होगा कि व्यक्ति सामाजिक भूमिकाओं के माध्यम से ही अन्य सब प्रकार की भूमिकाओं में उसमते हैं जो राजनीतिक व्यवस्था को स्वायत्त मानने पर पूर्णतया पलटने वाली बात हो जाती है। राजनीतिक व्यवस्था की स्वायत्तता यह सकेत देती है कि व्यक्ति राजनीतिक भूमिकाओं के माध्यम से अन्य सब प्रकार की भूमिकाओं में सक्रिय होता है। अतः इनका राजनीतिक व्यवस्था की स्वायत्तता का विचार पूर्णतया स्वीकार करना सम्पन्न नहीं माना जा सकता है।

(ख) राजनीतिक व्यवस्था के निवेश (The inputs of a political system)—राजनीतिक व्यवस्था के निवेशों को दोनो ने ही मागों और समर्थनों के रूप में विभक्त किया है। दोनो भेदों के रूप से राजनीतिक व्यवस्था के निवेशों पर एक समान ही विचार रखते हैं। प्रकायवादी होने के कारण आमन्ड ने मागों और समर्थनों को चार श्रेणियों में विभक्त किया है जबकि ईस्टन ने इनकी भूमिका व राजनीतिक व्यवस्था में प्रवेश पर अधिक बल दिया है। जाम्बाराइव ने ईस्टन और आमन्ड द्वारा किये गये निवेशों के मागों और समर्थनों में विभाजन को ठीक नहीं माना है और इसने स्थान पर दो अन्य प्रकार की श्रेणियों का सुझाव दिया है। उसके अनुसार राजनीतिक व्यवस्था के निवेशों को मागों और समर्थनों के स्थान पर निम्न प्रकार से समझना अधिक उपयुक्त है। वह दो निवेश इस प्रकार बताता है—(1) अवस्थानात्मक या अवस्थात्मक निवेश (positional inputs), और (2) क्रियात्मक निवेश (actional inputs)।

राजनीतिक व्यवस्था के त्रिवेध



चित्र 6.6 आवादाद्वय द्वारा दिया गया निवेशों का वर्गीकरण

अवस्थानात्मक निवेदनों में वे मार्ग, राजनीतिक वस्तुओं से सहमति या असहमति आती है जिनका निर्माण या सूत्रीकरण तो हो गया होता है, किन्तु जिनका राजनीतिक सत्ताओं के द्वारा रूपान्तरण कराने के लिए कोई विरोध, सतत या दीर्घकालीन प्रयत्न नहीं किया जाता है। क्रियात्मक निवेदनों में वे मार्ग, राजनीतिक वस्तुओं से सहमति या असहमति आती है जिनका सूत्रीकरण हो गया होना है और जिनको पूरा कराने या जिनके रूपान्तरण के लिए दबाव दबाव, जो कि धमकियों के रूप में भी हो सकता है, बनाये रखा जाना है। यह धमकियाँ या दबाव समर्थनात्मक या विरोधात्मक दोनों ही प्रकार के हो सकते हैं। अर्थात् रूपान्तरण संरचनाओं को यह स्पष्ट कर दिया जाता है कि मार्ग को पूरा करने पर उन्हें समर्थन दिया जायेगा अन्यथा नहीं दिया जाएगा। जागवाराइब निवेदनों के इस बिभाजन को इसलिए अधिक ठीक मानता है क्योंकि, यह राजनीतिक संचालन (political mobilization) के सशपण वर्णन के लिए आवश्यक है। जागवाराइब न निवेदनों को इस प्रकार विभक्त किया है।

चित्र 6 ■ में निवेदक अवस्थानात्मक या क्रियात्मक प्रकार के बताए गए हैं। चाहे निवेदक दोनों में से किसी भी प्रकार के हों, वो या तो मार्गों के रूप में या राजनीतिक वस्तुओं के बारे में सहमतियों या असहमतियों के रूप में हो सकते हैं। अगर यह मार्गों के रूप में हैं तो यह अवस्थानात्मक मार्गों और क्रियात्मक मार्गों के रूप में चार प्रकार रख सकते हैं। यह मार्ग वितरणात्मक विनियामक, सहभागितात्मक और सूचनात्मक प्रकार की हो सकती है। अगर अवस्थानात्मक और क्रियात्मक निवेदक सहमतियों और असहमतियों के रूप में हैं तो इसमें से प्रत्येक का सम्बन्ध या तो व्यवस्था के ढाँचे में होता है या व्यवस्था की अन्तर्वस्तु से हो सकता है। अगर व्यवस्था के ढाँचे से इसका सम्बन्ध है तो यह व्यवस्था के ढाँचे की विधिगतता से या उसकी संरचना से सम्बन्धित सहमति या असहमति हो सकती है। इसी तरह, इसका सम्बन्ध अन्तर्वस्तु से होने पर यह या तो सामान्य होगी या विशिष्ट होगी। सामान्य सहमति या असहमति व्यवस्था, शासन, नीति और शैली से सम्बन्धित हो सकती है। अगर यह विशिष्ट प्रकार की है तो इनका सम्बन्ध सत्ता, निर्णय और निर्णयों को लागू करने से सम्बन्धित हो सकता है।

निवेदनों का जागवाराइब का वर्गीकरण अधिक उपयुक्त तथा अधिक व्यापक कहा जाता है। यह यथार्थवादी इसलिए कहा जा सकता है कि इसमें उन मार्गों को भी निवेदनों में सम्मिलित किया गया है जो सूत्रीकृत या प्रतिपादित तो हो जाते हैं, किन्तु उनको पूरा कराने का कोई प्रयत्न नहीं किया जाता है। अब निवेदनों में इनको सम्मिलित रखते हुए पृथक् करना इस बिभाजन की विशेषता है। वैसे कुल मिलाकर आमन्द और ईस्टन का निवेदनों का वर्गीकरण उनकी राजनीतिक व्यवस्था की व्याख्या से बहुत घटेल नहीं है। किन्तु जागवाराइब का निवेदनों का वर्गीकरण अधिक प्रत्यात्मक, व्यापक और यथार्थवादी है।

(ग) राजनीतिक व्यवस्था की रूपान्तरण प्रक्रियाएँ (The conversion processes of the political system) — ईस्टन और आमन्द के रूपान्तरण प्रक्रियाओं के विवेचन में विशेष अन्तर है। आमन्द और पावेल ने रूपान्तरण प्रक्रिया के दो स्तर करके राज-

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम की उपयोगिता या गुण (The Merits of Structural-Functional Approach)

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम राजनीतिक व्यवस्था विश्लेषण का एक विशिष्ट दृष्टिकोण है। इसमें राजनीतिक व्यवस्था का ही विचारव्यवस्थापनाया गया है। अतः राजनीतिक व्यवस्था उपागम के गुण इस उपागम के भी गुण माने जा सकते हैं। किन्तु इस उपागम में राजनीतिक व्यवस्था को संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक आधार पर प्रयुक्त किया गया है। इस कारण, इसका महत्त्व व गुण भी कुछ विशिष्ट बन जाते हैं। यह उपागम विशेष रूप से व्यवस्था विश्लेषण को तुलनात्मक राजनीति में प्रयुक्त करने का प्रयत्न ही नहीं करता बरन, राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलनाओं का सुसंगत और आनुषंगिक मानदण्ड भी प्रस्तुत करता है। वास्तव में, तुलनात्मक राजनीति को परम्परागत जबड़ों से मुक्त कर एक नवीन व गत्यात्मक अनुशासन बनाने का सूत्रपात संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक परिप्रेक्ष्य के द्वारा ही हुआ है। इस अध्ययन दृष्टिकोण की तुलनात्मक राजनीति को विशेष देन रही है। संक्षेप में इस उपागम के गुण इस प्रकार हैं।

(क) यह सुसंगत और ऐसा समग्रवादी सिद्धान्त प्रस्तुत करता है जिससे राजनीतिक व्यवस्था के सभी पहलुओं से सम्बन्धित स्पष्टीकारक परिवर्तनाएँ निराली या प्रस्थापित की जा सकती हैं। इससे यही आशय है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं का कोई सामान्य सिद्धान्त बनाने की अवस्था तो इस परिप्रेक्ष्य से नहीं आ पाई है, किन्तु एक राजनीतिक व्यवस्था के विभिन्न पहलुओं के सम्बन्ध में ऐसी संकल्पनाएँ इसके आधार पर कर सकना सम्भव हुआ है जो उस व्यवस्था विशेष की विशिष्टताओं और सम्भावित विकास दिशाओं का स्पष्टीकरण करने में सहायक हो सकती हैं।

(ख) यह राजनीतिक व्यवस्थाओं के सामान्य सिद्धान्त के अन्तर्गत निर्माण की सम्भावनाएँ प्रस्तुत करता है। संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक यह स्वीकार करते हैं कि ज्ञान के वर्तमान स्तर पर वैज्ञानिक सामाजिक सिद्धान्त निर्मित करना सम्भव नहीं है। किन्तु, इस परिप्रेक्ष्य से इस ओर आगे बढ़ने का मार्ग खुला है, और आसद कुछ और मुधारों के बाद व्यवस्था विश्लेषण का यह उपागम किसी सामान्य सिद्धान्त के निर्माण की अन्ततोगत्वा सम्भव बना दे। यही इसकी बहुत बड़ी देन है कि इसने राजनीतिशास्त्र के अनुशासन में तुलनात्मक राजनीति को ऐसे मार्ग पर आगे बढ़ने के लिए एक वैज्ञानिक और सुनिश्चित उप-अनुशासन बना दिया है।

(ग) यह तुलनात्मक विश्लेषणों को राजनीतिक और सामाजिक अनुसंधानों की अन्त-सम्बद्धताओं की पेशीदगियों के प्रति संवेदनशील बनाता है। यह स्पष्ट करता है कि अन्य व्यवस्थाओं, उन व्याख्याओं और पर्यावरण से राजनीतिक व्यवस्था, प्रभावित होती है और साथ ही उन सबको यह भी प्रभावित करती है। इससे विभिन्न उप-व्यवस्थाओं की अन्तर्निर्भरताओं और अन्त क्रियाओं की पेशीदगियों का ज्ञान हो जाता है। इससे यह समझ में आ जाता है या यों कहे तो ज्यादा ठीक रहेगा कि इससे राजनीतिक व्यवस्था

की परिचालनता की जटिलता के प्रति सचेत और सतर्क रहने की आवश्यकता का स्पष्टीकरण हो जाता है।

(घ) यह उपागम राजनीतिक अनुलक्षण के परिवेश के रूप में सम्पूर्ण सामाजिक व्यवस्था की ओर ध्यान आकर्षित करता है। यह इस बात को स्पष्ट रूप से स्वीकार करता है कि राजनीतिक अनुलक्षण या घटना असंग-यसंग अकेले-अकेले या सन्तुचित परिवेश में नहीं समझी जा सकती है। इसको समझने के लिए व्यापक परिवेश का सद्वर्णन लेना आवश्यक है। संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण में इसलिए ही राजनीतिक व्यवस्था को सामाजिक व्यवस्था के अन्तर्गत रखकर राजनीतिक घटनाक्रमों को समझने का प्रयास किया जाता है। इस परिप्रेक्ष्य में राजनीतिक व्यवस्था में होने वाले विकासों की जड़ों को या उनके लिए उत्तरदायी कारणों को केवल राजनीतिक व्यवस्था में ही नहीं खोजा जाता है, अपितु, बृहत्तर परिवेश में भी उन कारकों को पहचानने का प्रयत्न किया जाता है।

(च) यह राजनीतिक व्यवस्था की कार्य शैली और परिचालनता में प्रवेशन सम्भव बनाता है। संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण में राजनीतिक संरचनाओं की प्रकाशों के रूप में परिभाषित करके उनके प्रकट और अप्रकट या अस्पष्ट प्रकाशों का भी ध्यान रखा जाता है। जैसा हम इसी अध्याय में अल्पव लिख चुके हैं कि इस उपागम में प्रकट प्रकाशों से अधिक बल अप्रकट प्रकाशों पर दिया जाता है। इससे यह उपागम, राजनीतिक व्यवस्थाएँ वास्तव में कैसे कार्य करती हैं, इसमें झाँकने का अवसर प्रदान कर देता है।

(छ) यह राजनीतिक विश्लेषण के अनेक विचारव्यवस्था प्रस्तुत करता है। इससे हम राजनीतिक व्यवस्थाओं को उप-व्यवस्था के रूप में या संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक प्रयोगों के आधार पर विवेचित कर सकते हैं। यह राजनीतिक व्यवस्थाओं की सामर्थ्यों, संरचनाओं के विभिन्निकरण, विशेषीकरण, उप-व्यवस्थाओं की स्वायत्तता और निवेश-निर्गत जैसे अनेक प्रत्यक्ष तुलना के लिए प्रस्तुत करता है।

इस प्रकार, सुसनात्मक राजनीति का संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम राजनीतिक विश्लेषणों में विद्येय उन्नति लाता है। इससे यथार्थवादी निष्कर्ष निकालने और राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक गत्यात्मक शक्तियों को समझने में सहायता मिलती है। कुल मिलाकर यह उपागम राजनीतिक व्यवस्थाओं की परिचालनता के सम्बन्ध में हमारी समझ बढ़ाता है और व्यवस्थाओं की वास्तविक सक्रियता में झाँकने व गहराई से उनको आकलन का मार्ग प्रशस्त करता है। इससे यह नहीं समझना है कि संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक विश्लेषण सुसनात्मक राजनीतिक अध्ययनों को सामान्य सिद्धान्त के निर्माण के कगार तक ले आया है। अभी इसमें अनेक कमियाँ हैं और इसकी अनेकों आलोचनाएँ होती रही हैं। मगर इसका भूनायकन करें हमसे पहले इस उपागम के विपक्ष में प्रस्तुत किये गये तर्कों का भी परीक्षण करना आवश्यक है।

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम की आलोचना (The Criticisms of Structural-Functional Approach)

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम में अनेक गुण हैं। इनका ज़रूर विश्लेषण किया गया

है किन्तु, इनमें अनेक कमियाँ भी परिलक्षित होती हैं। अगर तथ्यात्मक दृष्टि से देखा जाए तो इस दृष्टिकोण के विषय में ही अधिक कहा गया लगता है। महा हम इसकी आलोचना की बारीकियों में नहीं जाकर केवल कुछ सामान्य आलोचनाओं का उल्लेख कर रहे हैं। संक्षेप में इसकी आलोचनाएँ इस प्रकार हैं—

(क) संरचनात्मक प्रकायवाद अव्यक्त रूप से रुढ़िवादी और सामाजिक परिवर्तन के विरुद्ध पूर्वाग्रही है (Structural functionalism is implicitly conservative and biased against social change)—इस दृष्टिकोण में व्यवस्था के स्थायित्व और उसके बने रहने (survival) पर इतना बल दिया गया है कि यह तथ्य इस दृष्टिकोण के प्रमुख केन्द्र से लगते हैं। इससे अप्रकट रूप से इसकी रुढ़िवादिता स्पष्ट होती है। क्योंकि, इस उपागम में स्थायित्व और व्यवस्था अनुसंधान की परिस्थितियों पर अत्यधिक ध्यान दिया गया है। इसका अनेक लोग यह अर्थ लगाते हैं कि यह यथास्थिति का रक्षक, रुढ़िवादी और सामाजिक व अन्य प्रकार के परिवर्तनों के प्रति उदासीन है। यह आलोचना आंशिक रूप से ठीक कही जा सकती है। परन्तु, इसकी रुढ़िवादी और सामाजिक परिवर्तनों के विरुद्ध पूर्वाग्रही नहीं कहा जा सकता है। यह व्यवस्था को बनाये रखने और उसके स्थायित्व के साथ ही साथ उसकी गहरात्मक शक्तियों की बात भी करता है जो इस आलोचना का प्रमुख आपह क्षीण कर देती है कि यह रुढ़िवादी है। व्यवस्था के अनुसंधान व स्थायित्व की स्थितियों को ध्यान में रखने से ही तो यह दृष्टिकोण रुढ़िवादिता से दूर हट पाया है। अतः यह आलोचना सैद्धान्तिक है और व्यावहारिक दृष्टि से तर्कसंगत नहीं लगती है।

(ख) यह व्यवस्था कब ठीक प्रकार से अनुरक्षित होती है इसका कोई वस्तुनिष्ठ मानदण्ड या कसौटी प्रस्तुत नहीं करता है (It does not provide an objective criteria for determining when a system is adequately maintained)—व्यवस्था के अनुसंधान का कोई वस्तुनिष्ठ मानदण्ड दे सकना जैसे ही कठिन है किन्तु, संरचनात्मक-प्रकायवादी विश्लेषण ने इस दिशा में विशेष ध्यान नहीं देकर व्यवस्थाओं के बारे में यह कहना कठिन बना दिया है कि स्थायित्व वाली व्यवस्था, जो पूरी तरह अनुरक्षित लगती है, वास्तव में फल फूल रही है या पतन के खन्दक में गिरती जा रही है। अगर किसी राजनीतिक व्यवस्था में दलीय व्यवस्था भग्न हो जाती है या द्विदलीय पद्धति से एकदलीय पद्धति आ जाती है तो यह स्थिति व्यवस्था के अनुसंधान को तो तुरन्त प्रभावित नहीं करती पर यह एक दृष्टि से व्यवस्था का पतन के मार्ग पर आगे बढ़ना कहा जा सकता है। अतः वस्तुनिष्ठ कसौटी के अभाव में यह कह सकना कठिन हो जाता है कि व्यवस्था का ठीक प्रकार से अनुरक्षण हो रहा है या नहीं हो रहा है। विकासशील राज्यों के संदर्भ में यह आलोचना काफी तर्कसंगत बन जाती है। अतः प्रकायवादी इस दृष्टि से अपने विश्लेषणों में व्यवस्था के पतन या विकास के महत्वपूर्ण पहलू पर इतना ध्यान केन्द्रित नहीं कर पाए जितना ध्यान उन्हें देना चाहिए था।

(ग) यह विशिष्ट संरचनाओं की अन्तर्निर्भरता की प्रकृति का सुनिश्चय और सविस्तर प्रतिपादन करने में असफल रहा है (It fails to elaborate and

specify the nature of the interdependence of particular structures)—सरचनात्मक प्रकार्यवादी यह तो स्पष्ट करते हैं कि एक सरचना में परिवर्तन से कई प्रकार्य किस प्रकार निष्पादित होता है इसमें भी परिवर्तन आ जाता है तथा इसका सम्पूर्ण व्यवस्था और अन्य व्यवस्थाओं पर भी प्रभाव पड़ता है ? किन्तु, इस प्रकार के परिवर्तनों से अन्यत्र आने वाले परिवर्तनों और प्रभावों की प्रकृति, तीव्रता और मात्रा का ज्ञान प्राप्त करने का कोई साधन सुलभ नहीं करा पाए हैं । उदाहरण के लिए, दल व्यवस्था की सरचना में परिवर्तन से राजनीतिक व्यवस्था के निष्पादन में परिवर्तन की बात कह देना ही पर्याप्त नहीं है । इससे यह भी ज्ञान होना चाहिए कि निष्पादन परिवर्तनों की प्रकृति, उग्रता और इनकी हद क्या है ? इस सम्बन्ध में भी आलोचना की दसों बजनदार लगती है ।

(घ) राजनीतिक व्यवस्था की प्रकार्यात्मक अपेक्षाओं को सुस्पष्ट करना कठिन है (The difficulty in spelling out the functional requisites of a political system)—यह उपागम प्रमुखतया राजनीतिक व्यवस्था की प्रकार्यात्मक अपेक्षाओं के आधार स्तम्भ पर ही आधारित है । इसमें यह माना गया है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में अपेक्षित प्रकार्यों की विविधता होती है । इससे हर राजनीतिक व्यवस्था के अपेक्षित प्रकार्यों का एक अलग सेट आ जाता है जो अन्ततः हमें इस निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए मजबूर करता है कि हर राजनीतिक व्यवस्था के अध्ययन में यह अपेक्षित प्रकार्यों का सेट विचित्र या अलग होगा । इस प्रकार, प्रकार्यों के अभिज्ञान का कोई सुनिश्चित मानदण्ड ही नहीं रह जाता है । यवाकि, इसने अभाव में किसी अध्ययन में प्रकार्यों का सेट निष्पादन के आधार पर चुना आए या और कोई अन्य आधार लिया जाए यह भ्रांति उत्पन्न हो जाती है । अतः इस आलोचना को भी तर्कसंगत कहना गलत नहीं होगा ।

(च) प्रार्यों या शब्दों की परिचालनात्मक ढंग से परिभाषित करने में कठिनाई तथा यह अस्पष्टता कि कौन-सी सरचना कौन-से प्रकार्य निष्पादित करती है ? (There is difficulty in defining terms operationally and specifying which structure performs which function)—ईस्टन, आमन्ड और पावेल ने अपने-अपने विद्वेषणों में प्रयुक्त अवधारणाओं की परिभाषाएं दी हैं किन्तु, यह परिभाषाएं परिचालनात्मक दृष्टि से नहीं की गई हैं । इस कारण, कौन सी सरचना कौन-से प्रकार्य निष्पादित करती है इसका निश्चय नहीं हो पाता है । ईस्टन और आमन्ड के बाद ऐण्टर, एक्सटोन, ब्लोन्डेल, जाम्बाराइव और मर्कल ने राजनीतिक व्यवस्था के सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक परिप्रेक्ष्य में प्रयुक्त प्रत्ययों की अलग अलग परिचालनात्मक परिभाषाएं की हैं जिससे और अधिक भ्रांति उत्पन्न हो गई है ।

(छ) राजनीतिक व्यवस्था में प्रकार्य किस हद तक पूरे हो रहे हैं इसका निश्चय कर सके में कठिनाई (There is difficulty in determining the extent to which function are fulfilled in a polity)—आमन्ड और पावेल ने जिन कार्यों का विवेचन किया है वे कार्य राजनीतिक व्यवस्था के द्वारा पूरी तरह से निष्पादित होते हैं

या नहीं होते हैं इसका निश्चय करने का कोई आधार नहीं प्रस्तुत किया गया है। आलोचकों का कहना है कि संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक दृष्टिकोण से यह कह सकता कठिन है कि कोई राजनीतिक व्यवस्था अपने कार्यों का निष्पादन पूरी तरह कर रही है, या आंशिक रूप से कर रही है, या कर ही नहीं रही है? इसका निश्चय करने का कि किसी राजनीतिक व्यवस्था के द्वारा अनेक कार्यों में से कौन-सा कार्य निष्पादित नहीं हो रहा है, संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम में कोई विश्लेषणात्मक व आनुभविक मानदण्ड नहीं दिया गया है। उदाहरण के लिए, किसी व्यवस्था में हिंजों का स्वरूपीकरण हो रहा है या नहीं, इसका निश्चय अप्रत्यक्ष ढंग से करने के अलावा कोई प्रत्यक्ष माध्यम नहीं प्रस्तुत किया गया है।

(ज) यह स्वाभाविक संरचनाओं के पक्ष में तथा ज्ञान-भूतकर आरोपित संरचनाओं के विरुद्ध पूर्वाग्रही है (It is biased in favour of natural structure and is against deliberately imposed structures)—विकासशील देशों में से अनेक देशों में संरचनाएं स्वतः विकसित नहीं होकर आरोपित की गई हैं। इसी तरह, स्वेच्छाचारी और सर्वाधिकारवादी राजनीतिक व्यवस्थाओं में संरचनाओं के स्वाभाविक होने की परिस्थितियां बहुत कम होती हैं। यद्यपि इन व्यवस्थाओं में यह संरचनाएं सर्वैधानिक होती हैं फिर भी इनको स्वाभाविक नहीं कहा जा सकता है। अतः इन देशों की व्यवस्थाओं को तुलनात्मक अध्ययनों की परिधि में इस दृष्टिकोण के आधार पर ला सकता कठिन है। क्योंकि, इसमें आरोपित संरचनाओं के स्थान पर केवल स्वाभाविक संरचनाओं पर ही बल दिया गया है। अनेक देश ऐसे हैं जहां पर आरोपित संस्थाओं व संरचनाओं के द्वारा व्यवस्थाओं का स्थापित व अनुरक्षण हो नहीं हो रहा है, अपितु, उनमें विकास भी तेजी से होता पाया गया है। अतः इस दृष्टि से यह दृष्टिकोण बहुत कमजोर पड़ जाता है।

(झ) यह राजनीतिक व्यवस्था की अत्यधिक स्वायत्तता पर अनावश्यक बल देता है (It's undue emphasis on the autonomy of a political system)—इसकी हम पहले ही चर्चा कर चुके हैं इसलिए यहां इसका पुनः विस्तार से विवेचन करना आवश्यक नहीं है।

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम की उपरोक्त आलोचनाओं से स्पष्ट है कि यह उपागम पारिचायक जगत की सौकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं की व्याख्या और तुलना करने के साधन से आगे नहीं बढ़ पाया है। इसमें राजनीति के अनेक ऐसे तथ्यों को अनदेखी कर दी गई है जिनकी व्यवस्था को परिचायनता में प्रमुख भूमिका रहती है। आमन्ड और पावेल ने तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में इस उपागम की सर्वव्यापक उपयोगिता की जो बात कही है वह तथ्यों द्वारा पुष्ट नहीं होती है। अतः इस बात से इनकार कर सकता कठिन लगता है कि यह दृष्टिकोण सौकतान्त्रिक व्यवस्थाओं के प्रति पूर्वाग्रही है।

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम . एक मूल्यांकन (Structural-Functional Approach An Evaluation)

इस उपागम के गुण-दोषों के विवेचन के बाद इसका मूल्यांकन करना केवल औपचारिकता रह जाता है। इसके पक्ष और विपक्ष के विवेचन से एक तरह से इसका मूल्यांकन हो जाता है। फिर भी निष्कर्ष में हम यह कह सकते हैं कि इस दृष्टिकोण में ऐसे प्रत्ययों का प्रयोग किया गया है जो परिभाषा की दृष्टि से कठिनाई अवश्य उत्पन्न करते हैं किंतु विश्लेषण और आनुभविक दृष्टि से परिमाणनीय हैं। इसकी आलोचना करने वालों ने इस दृष्टिकोण के उन पक्षों की लिया है जिनको इसके प्रतिपादक पहले ही इसकी परिधि से बाहर रखने की बात कर चुके हैं। उदाहरण के लिए, संरचनाओं के आरोपित रूप को लेते ही कई कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। आरोपण कितना है, किन साधनों और शैली से किया जा रहा है—यह सब प्रश्न अध्ययनों में जटिलता लाते हैं। अतः यह अध्ययन दृष्टिकोण जो स्पष्ट है उसको स्पष्ट करने में नहीं उलझकर उन पक्षों को लेता है जो वास्तव में महत्वपूर्ण हैं। वैसे भी अगर गहराई से देखा जाए तो संरचनात्मक प्रकार्यात्मक उपागम में आलोचकों द्वारा बताई गई सब शक्तियों की अप्रत्यक्ष रूप से पूर्ति हो जाती है। इसलिए अंत में यही कहना उपयुक्त होगा कि इससे एक ऐसा सैद्धांतिक विचारबद्ध प्रस्तुत हुआ है जो विश्लेषणात्मक दृष्टि से सगत है और आनुभविक रूप में लाभप्रद प्रयोग की क्षमताएं रखता है।

राजनीतिक व्यवस्था प्रत्यय और तुलनात्मक राजनीति

(THE CONCEPT OF POLITICAL SYSTEM AND COMPARATIVE POLITICS)

राजनीतिक व्यवस्था के प्रत्यय से तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण निश्चित रूप से व्यापक विचारबद्ध पर आधारित हो गए हैं। इस प्रत्यय से विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं की कई प्रकार के परिवर्तनों के आधार पर तुलना की जा सकती है। इससे ऐसा सैद्धांतिक ढांचा तैयार हो गया है जो आनुभविक आधार पर परखा जा सकता है। इस प्रत्यय के आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलनाओं को सुसंगतता प्रदान करने के लिए इसने तीन समष्टि परिवर्तनों का आधार लिया जा सकता है। जॉवाराइब ने इन समष्टि-परिवर्तनों को, जैसे, 'उपलब्धों के विभाजित किया है'³¹ इनको तालिका के रूप में इस तरह प्रस्तुत किया जा सकता है।

राजनीतिक व्यवस्था के समष्टि-परिवर्तन

- (1) परिचालनात्मक परिवर्तन (operational variables)
 - (क) विवेकी अभिमुखीकरण (rational orientation)
 - (ख) संरचनात्मक विभिन्निकरण (structural differentiation)

³¹ Helio Jaguaribe, *Political Development A General Theory and a Latin American Case Study*, New York, Harper and Row, 1973, p. 146

- (ग) सामर्थ्य का स्तर (level of capability)
 (2) सहभागिता परिवर्त्य (participational variables)
 (घ) राजनीतिक संचालन (political mobilization)
 (च) राजनीतिक एकीकरण (political integration)
 (छ) राजनीतिक प्रतिनिधित्व (political representation)
 (3) दिशात्मक परिवर्त्य (directional variables)
 (ज) राजनीतिक सुपर-विषादन (political superordination)
 (झ) विकास अभिमुखीकरण (development orientation)

राजनीतिक व्यवस्था की व्यवस्थापना के प्रतिपादन से पहले तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन राजनीति विज्ञान की परम्परागतता की सामान्य सीमाओं से बाहर नहीं निकल पा रहे थे। किन्तु, व्यवस्था के प्रत्यक्ष से तुलनात्मक विवेचनों में वस्तुनिष्ठ, प्रासंगिक, आनुभविकता पर आधारित परिवर्त्यों और प्रवर्गों के सेट का प्रयोग करना सम्भव हुआ है, जो राजनीतिक व्यवस्था का सुसंगत मॉडल प्रस्तुत कर सकता है और जिससे राजनीतिक व्यवस्थाओं की यथार्थवादी तुलनाएँ करना सम्भव है। आमन्ड और पावेल तथा आइन्स्टैंड ने दो विशिष्ट किन्तु, अन्ततः समानता परिलक्षित करने वाली योजनाएँ प्रस्तुत की हैं जिनसे राजनीतिक व्यवस्थाओं की वस्तुनिष्ठ और सामान्य तुलनाएँ करना सम्भव है। उदाहरण के लिए, आमन्ड-पावेल ने तीन समष्टि परिवर्त्यों—सरचनात्मक-विभिन्नीकरण, सांस्कृतिक सौकिकीकरण और उप-व्यवस्था स्थापनता के आधार पर, जो उसने राजनीतिक व्यवस्था के ढाँचे या विचारवृत्ति पर आधारित रखे हैं, राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलनाएँ की जा सकती हैं। इसी तरह, आइन्स्टैंड ने भी तीन समष्टि परिवर्त्यों—सरचनात्मक विभिन्नीकरण, शासकों के राजनीतिक गन्तव्य और वैधता के आधार पर तुलनात्मक अध्ययनों का सुझाव दिया है। जाम्बाराइब ने तीन प्रमुख समष्टि परिवर्त्यों में और उप-विभाजन करके, जो ऊपर एक तालिका में दिखाए गए हैं, राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना और वर्गीकरण के आठ वस्तुनिष्ठ परिवर्त्य प्रस्तुत किए हैं। इनसे राजनीतिक व्यवस्थाओं के पृथक्-पृथक् और तुलनात्मक अध्ययन दोनों ही किए जा सकते हैं। जाम्बाराइब की मान्यता है कि इन परिवर्त्यों के आधार पर तुलनात्मक अध्ययनों को अधिक व्यापक और गहन बनाना सम्भव है।

गहराई से देखने पर स्पष्ट होगा कि जाम्बाराइब ने जो तीन प्रमुख समष्टि परिवर्त्य सेट बनाए हैं उनमें प्रथम—परिचालनात्मक परिवर्त्य, आमन्ड के द्वारा प्रस्तुत परिवर्त्य सेट की तरह ही है। आमन्ड ने जो तीन समष्टि परिवर्त्य दिए हैं वे इसने 'क', 'ख' और 'ग' उप-श्रेणियों के समान ही हैं। जाम्बाराइब ने जिसे विवेकी अभिमुखीकरण (क) कहा है उसे आमन्ड सांस्कृतिक सौकिकीकरण का नाम देता है। सरचनात्मक विभिन्नीकरण (ख) को तो इसी रूप में आमन्ड ने दिया है तथा क्षमता के स्तर (ग) को आमन्ड ने उप-व्यवस्था की स्थापनता का नाम दिया है। किन्तु जाम्बाराइब इसके आगे जाकर पांच और समष्टि परिवर्त्यों का प्रतिपादन करके तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में विश्लेषण के और प्रवर्ग सम्मिलित कर देता है। इस कारण जाम्बाराइब ने राजनीतिक व्यवस्था

की अवधारणा के तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में अधिक व्यापक प्रयोग के प्रयास किए हैं। इनके आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना के लिए, जाम्बाराइव ने एक आधारभूत मॉडल प्रस्तुत किया है।³² इस मॉडल को यहाँ प्रस्तुत नहीं किया जा रहा है क्योंकि, इतने विस्तार की इस स्तर के विवेचन में आवश्यकता नहीं है।

अन्त में हम यह कह सकते हैं कि राजनीतिक व्यवस्था के प्रत्यय का इसकी सय प्रकार की आलोचनाओं के बावजूद, तुलनात्मक विश्लेषणों में प्रचलन और प्रयोग बढ़ता जा रहा है। इस अवधारणा की अपनी सीमाएँ हैं और उन सीमाओं में रहते हुए या उनके प्रति संघर्ष करते हुए इस अवधारणा का, चाहे 'निवेश-निर्गत मॉडल' से या 'सरचनात्मक-प्रकारात्मक मॉडल' से, तुलनात्मक विश्लेषणों में लाभकारी प्रयोग किया जा सकता है। यही कारण है कि इस अवधारणा के प्रतिपादन व प्रयोग के बाद तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों के लिए प्रतिपादित अधिकांश उपागमों में विचारवध के रूप राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा का ही आधार बना रहा है। अतः इस अवधारणा ने राजनीतिक व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययनों को एक नवीन युग में प्रवेश दिसाने में आधारभूत भूमिका निभाई है। यह अवधारणा कई दृष्टियों से राजनीतिक अध्ययनों में क्रांतिकारी मोड़ लाने वाली कही जा सकती है। इससे ऐसा आधार प्रस्तुत हुआ है जिससे अन्तर्गत राजनीति का सामान्य सिद्धांत बनाने में सहायता मिल सकती है। इस अवधारणा की नई-नई व्याख्याएँ और नये दृष्टिकोण से परिभाषाएँ करके इसकी तुलनात्मक अध्ययनों में अधिक सार्थक बनाने के प्रयास इस बात की पुष्टि हैं कि यह अवधारणा विशेष उपयोगिता रखती है। इसकी आलोचना हुई है, इसके परिमार्जन की बात कही गई है, इसको प्रयुक्त करने में कठिनाइयों का संकेत दिया गया है किन्तु, इसकी रचना की बात अभी तक नहीं हुई है और यह इसकी उपयोगिता का सबसे बड़ा प्रमाण माना जा सकता है।

³² *Ibid*, p. 148.

तुलनात्मक राजनीति के उपागम (2) राजनीतिक विकास, राजनीतिक आधुनिकी- करण, राजनीतिक संस्कृति और मार्क्सवादी- लेनिनवादी उपागम

Approaches in Comparative Politics (2)
(Political Development, Political Modernization,
Political Culture and Marxist-Leninist Approaches)

तुलनात्मक राजनीति के 'राजनीतिक व्यवस्था उपागम' और 'सरचनात्मक-प्रक्रांतीय' उपागमों का विवेचन पहले पहले वाले अध्याय में किया गया है। तुलनात्मक विद्वानों में इनकी उपयोगिता और सीमाओं का विवेचन प्रत्येक उपागम के मूल्यांकन में किया गया है। इन दोनों उपागमों में एक मौलिक और आधारभूत कमी यह दिखाई दी कि इनमें राजनीतिक व्यवस्था पर ही सर्वाधिक बल दिया गया है। राजनीतिक व्यवस्था को सामाजिक व्यवस्था कि एक उपव्यवस्था के रूप में स्वीकार करने से यह तो स्पष्ट होता है कि इनके पर्यावरण के महत्व को स्वीकार किया गया है। किन्तु, तुलनात्मक विद्वानों में प्रधान प्रश्न 'राजनीतिक व्यवस्था' ही को बनाये रखा गया। इसमें विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाले नाटकीय विकासों का स्पष्टीकरण देना असम्भव सा होने लगा। इन दोनों ही उपागमों में 'राजनीतिक व्यवस्था' को बनाये रखने या व्यवस्था के टूटने के कारणों की विस्तार से विवेचना, सामान्य सिद्धान्त बनाने में भी सहायक नहीं हो पाई।

यह उपागम स्थायित्व वाली पाश्चात्य राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में तो उपयोगी सामाज्यीकरण बताने में सहायक लगे। किन्तु, विकासशील विश्व में परिवर्तनों की दिशाहीनता तथा यह तथ्य कि यह व्यवस्थाएँ ऐसी प्रक्रियाओं द्वारा सक्रिय होने लगी जो पश्चिमी प्रक्रियाओं से भिन्न थीं इन देशों में इन उपागमों की उपयोगिता को सीमित करने वाली बन गई क्योंकि इन प्रक्रियाओं का भिन्न प्रकार की संस्कृतियों द्वारा पोषण होता दिखाई दिया। अतः इन देशों में ऐतिहासिक, सामूहिक और राजनीतिक वातावरणों की एक दूसरे से घुला-मिलाकर देखना आवश्यक हो गया। राजनीतिक व्यवस्था सिद्धान्त यह नहीं कर पाया और इस सिद्धान्त पर ही आधारित सरचनात्मक-प्रक्रांतीय उपागम भी इन सदमों को सीमित रूप में ही अपने में लपेट पाया। अतः

ऐसे अध्ययन उपागमों की आवश्यकता महसूस की जाने लगी जो तुलनात्मक विश्लेषणों को विकासशील देशों के सांस्कृतिक और ऐतिहासिक पर्यावरणों के सम्पूर्ण सदर्भ तक व्यापक बनाने में सहायक हों। इस कारण तुलनात्मक राजनीति में अध्ययन का नया दृष्टिकोण उभरने लगा। इस सम्बन्ध में एस० पी० वर्मा ने ठीक ही लिखा है कि 'तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन का नवीन दृष्टिकोण, इस प्रकार व्यापक बना दिया गया कि यह राजनीतिक संस्थाओं और संरचनाओं के विश्लेषण के अलावा अनेकों परिस्थितिकीय (ecological) शक्तियों को भी अपने में सम्मिलित कर सके।'¹ इस प्रकार, 1960 के दशक के प्रारम्भिक वर्षों में तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण के ऐसे उपागम प्रस्थापित किये जाने लगे जो राजनीतिक परिवर्तनों को पर्यावरण के समूचे सदर्भ में विश्लेषित करने की सम्भावनाएं प्रस्तुत करने वाले थे। ऐसे उपागमों की आवश्यकता स्पष्ट होने लगी, जिनमें प्रमुखता राजनीतिक व्यवस्था या संरचनाओं को ही नहीं दी जाए, अपितु उस सदर्भ को दी जाए जिसके भाग के रूप में राजनीतिक सक्रियता संचालित होती है। इसी उद्देश्य की पूर्ति के प्रयत्नस्वरूप तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में राजनीतिक विकास, राजनीतिक आधुनिकीकरण, राजनीतिक संस्कृति और मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागमों का प्रचलन और प्रतिपादन किया गया।

राजनीतिक विकास दृष्टिकोण में राजनीतिक प्रक्रियाओं को विकास के सभी क्षेत्रों के समग्रवादी सदर्भ में विश्लेषित किया जाने लगा, जबकि, दूसरे में सामान्य आधुनिकीकरण का व्यापकतम सदर्भ लिया गया। राजनीतिक संस्कृति उपागम समाज की संस्कृति के ऊपर आधारित हुआ। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण इन सब दृष्टिकोणों से हटकर राजनीति को आर्थिक आधार पर समझने के प्रयत्न के रूप में मार्क्स और लेनिन के सिद्धांतों के ईर्ष-गिर्द प्रतिपादित किया गया। इन सभी उपागमों की अपनी विलक्षणताएं और महत्व हैं। अतः इनका धृक्-धृक् विवेचन करके ही इनकी तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में उपयोगिता व योगदान आकने का प्रयास आवश्यक हो जाता है।

तुलनात्मक राजनीति का राजनीतिक विकास उपागम

(POLITICAL DEVELOPMENT APPROACH IN COMPARATIVE POLITICS)

तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण का राजनीतिक विकास उपागम उन प्रयत्नों का परिणाम है जिनमें एशिया, अफ्रीका और लेटिन अमेरिका में स्वतन्त्र हुए राज्यों की राजनीतिक संरचनाओं को समझने के लिए अधिक यथार्थवादी अध्ययन दृष्टिकोण की खोज की जा रही थी। पिछले अध्याय में हमने राजनीतिक व्यवस्था और संरचनात्मक-प्रकारात्मक दृष्टिकोणों में प्रयुक्त नये प्रत्ययों के माध्यम से नई राजनीतिक व्यवस्थाओं के समझने के प्रयत्नों का उल्लेख किया है। किन्तु इन उपागमों में पश्चात्य विद्वान

‘व्यवस्था सिद्धान्त’ द्वारा प्रस्तुत मॉडल की सीमाओं में रहते हुए नये राष्ट्रों की राजनीतियों को समझने में सक्षम रहे। अर्थात्, इन्होंने राजनीतिक व्यवस्था को सामाजिक व्यवस्था की ऐसी उप व्यवस्था के रूप में प्रस्तुत किया जो सामाजिक व्यवस्था से निवेशों (inputs) के रूप में चुनौतियाँ और सपोषण (sustenance) प्राप्त करती है और इनका अपनी क्षमता के अनुसार निर्गतों (outputs), नियम-निर्माण, नियम-प्रयुक्ति और नियम-अविनिर्णय के रूप में रूपान्तर कर देती है। इन निर्गतों से सामाजिक व्यवस्था में प्रति-सम्भरण की क्रिया सक्रिय बनती रहती है जो राजनीतिक व्यवस्था को रूपान्तरण प्रक्रियाओं को नई चुनौतियाँ या नये समर्थन प्रदान करती है। ‘व्यवस्था सिद्धान्त’ के अन्तर्गत इन अध्ययनों द्वारा नये राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं को समझने के प्रयास सीमित उपयोगिता वाले हो रहे। इन राज्यों और पश्चिम के राज्यों में मौलिक अन्तर होने के कारण जहाँ व्यवस्था सिद्धान्त पर आधारित ‘राजनीतिक व्यवस्था उपागम’ और ‘संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम’ पश्चिमी राजनीतिक व्यवस्थाओं को समझने में काफी सहायक रहे, वहाँ विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाले उलट फेर को समझने और समझाने में विशेष सहायता नहीं कर सके। इसलिए कुछ विद्वान—ह्यूशियन पार्स, आमग्ड कोलमैन, रिग्स और माइरन बीनर, नये अध्ययन दृष्टिकोण की खोज में ही नहीं सगे अपितु, किसी ऐसे प्रत्यय के प्रयोग के प्रयत्न में लग गये जो विकास की सम्पूर्णता के सदर्भ में नये राज्यों की राजनीतिक प्रक्रियाओं को समझने में सहायक हों। इन विद्वानों ने राजनीतिक विकास के प्रत्यय का प्रयोग करके एक नये तुलनात्मक विश्लेषण उपागम की आवश्यकता को महसूस किया जिससे राजनीतिक परिवर्तनों को विकास के प्रवाह में समझा जा सके।

राजनीतिक विकास उपागम की आवश्यकता (The Necessity of Political Development Approach)

अनेक विद्वानों का अभिमत है कि गैर-पश्चिमी राजनीतिक प्रक्रियाओं की पश्चिमी राजनीतिक प्रक्रियाओं से भिन्नताओं के बावजूद, इनको उसी सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक पृष्ठभूमि के आधार पर समझना सम्भव है। किन्तु अन्य विद्वानों की यह मान्यता दृढ़ होने लगी कि गैर पश्चिमी राजनीतिक व्यवस्थाएँ, पश्चिमी राजनीतिक प्रक्रियाओं से आधारभूत ढंग से भिन्न हैं, इसलिये इनके अध्ययनों के लिये किये जाने वाले प्रयत्नों का व्यापक और अधिक यथार्थवादी सदर्भ आवश्यक है। यह कहा जाने लगा कि नये राज्यों के तुलनात्मक विश्लेषणों में सांस्कृतिक और ऐतिहासिक पर्यावरण के सम्पूर्ण सदर्भ को लेकर चलना आवश्यक है। इन विद्वानों का अभिमत था कि विकासशील राज्यों में परिस्थितिकीय शक्तियों का राजनीतिक व्यवस्थाओं को संचालित करने में निर्णायक प्रभाव और दबाव रहता है। इसलिये, इन देशों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में यह देखना और समझना आवश्यक था कि—

(क) इन देशों में किस प्रकार के राष्ट्रवाद बन रहे हैं ?

(ख) यह राज्य राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक स्तर पर किस प्रकार के

असमजसों का सामना कर रहे हैं ?

१ (ग) इनके राजनीतिक विकास में नौकरशाही या सेना या धर्म ने क्या भूमिका निभाई है ?

(घ) इन देशों में सर्वप्रधानिक लोकतन्त्रों की अवनति क्यों हुई ?

(च) राष्ट्र निर्माण की प्रक्रियाओं में राजनीतिक अभिवृत्तियों और व्यक्तिगत व्यवहार ने क्या भूमिका अदा की है ?

(छ) आर्थिक पिछड़ेपन ने राजनीति की प्रकृति को किस प्रकार प्रभावित किया है ?

इन प्रश्नों की जटिलताओं से यह स्रो स्पष्ट था कि इनका सीधा सादा उत्तर दे सकना सम्भव नहीं है किन्तु इनको व्यापक संदर्भ में समझना सम्भव लगा। इसका परिणाम यह हुआ कि तुलनात्मक राजनीति को विकास के सामान्य पर्यावरण में समझने के लिए 'राजनीतिक विकास' का नया दृष्टिकोण विकसित हुआ जो इतना व्यापक बनाया गया कि वह राजनीतिक समस्याओं और संरचनाओं के विश्लेषण के अलावा सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक क्षेत्र की परिस्थितिकीय शक्तियों को भी विश्लेषण में विशेष रूप से सम्मिलित कर सके।

विकासशील राज्यों में राजनीतिक व्यवस्थाओं की विलक्षणता इस बात में निहित नहीं है कि इनमें अस्थायित्व, अस्तव्यस्तता और अनिश्चित घटनाक्रम चल रहे हैं अपितु इस बात में निहित है कि इनमें राजनीतिक प्रक्रियाएँ पर्यावरण की शक्तियों से अत्यधिक प्रभावित और दबी हुई रहती हैं। इसलिये इनको समझने के लिए विकास के सामान्य ढांचे में ही, राजनीतिक विकास को विवेचित करना अनिवार्य समझा जाने लगा। इस विचार के दल पकड़ने तक विकासशील राज्यों में सम्बन्धित अध्ययनों का ढेर सा लग गया था। कोलमैन, रिग्स, बिन्डर फ्रीड, पार्स, बीनर, ऐन्डर और अन्य विद्वानों ने क्रमशः नाइजीरिया, श्रीलंका, पाकिस्तान, इन्डोनेशिया, बर्मा, भारत, घाना और अन्य राज्यों की राजनीतिक प्रक्रियाओं का गहनता से अध्ययन करके विकासशील राज्यों की राजनीतिक प्रक्रियाओं के बारे में अन्तर्दृष्टि प्राप्त करने में सहायता प्रदान की। इन देशों के अध्ययनों ने नये तथ्य और नये सत्य उद्घाटित किये। इनसे आकड़ों का अम्बार लग गया और 'राजनीतिक विकास' राजनीतिक अध्ययनों में नया ध्यान-बिन्दु बन गया। किन्तु इस प्रकार के असंग-अलग अध्ययनों व विकासशील राज्यों के सम्बन्ध में संकलित तथ्यों की तुलनात्मक विश्लेषणों में सीमित उपयोगिता ही रही। इस सम्बन्ध में एस० पी० वर्मा ने ठीक ही कहा है कि 'सांख्यिकी आकड़ों की सहायता से राजनीतिक विकास के राजनीतिक सामाजिक आर्थिक और सांस्कृतिक स्तर को किसी देश विशेष में मापना तो सम्भव हुआ, किन्तु यह समझाना सम्भव नहीं हुआ कि क्यों, कैसे और किन शक्तियों के प्रभाव तथा किन-किन स्तरों से होकर राजनीतिक विकास गुजरता है?'² इसलिये विकासशील राज्यों से सम्बन्धित अध्ययनों को किसी सर्वग्राही ढांचे में बाँधकर समझना अनिवार्य हो गया। अलग-अलग विद्वानों ने विकासशील राज्यों

²Ibid., pp 270-71

³Ibid., p 271

की राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाले राजनीतिक विकासों के अलग-अलग पक्षों को लेकर गहराई से अध्ययन किया, किन्तु, इनको परस्पर मिलाकर निष्कर्ष निकालने का प्रयास करने के लिए नवीन अध्ययन दृष्टिकोण की आवश्यकता स्पष्ट होने लगी।

विज्ञानसौल राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं ने राजनीति विज्ञान के क्षेत्र में तो चलवली मचा दी, किन्तु, तुलनात्मक राजनीति के लिए नये आयाम और नये तथ्य प्रस्तुत कर दिए। इन तथ्यों को समुचित प्रत्ययी ढांचे में ही स्पष्ट किया जा सकता था। यत तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों की राजनीतिक विकास के प्रत्यक्ष पर आधारित किया जाने लगा। तुलनात्मक राजनीति को सामान्यीकरण की अवस्था में पहुँचाने के लिए यह आवश्यक है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाले परिवर्तनों को मापा जा सके। राजनीतिक विकास उपागम में ऐसी समता निहित दिखाई दी, क्योंकि, इससे ऐसे प्रयोगों का विकास करना सम्भव दिखाई दिया जिनसे किसी देश के राजनीतिक विकास की स्तरी को मापा जा सकता था और राजनीतिक विकास की दिशा का मूल्यांकन दे सकना सम्भव था। इस कारण, तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक विकास उपागम न केवल आवश्यक हो गया अपितु यह उपागम अधिक वैज्ञानिक, परिगुप्त और परिष्कृत प्रविधियों पर आधारित होने के कारण विश्वसनीय निष्कर्षों और सामान्यीकरण तक ले जाने वाला भी प्रतीत होने लगा। इस उपागम की आवश्यकता का स्पष्टीकरण इसके अर्थ और विशेषताओं के विवेचन से और भी अधिक हो सकेगा। इसलिये इनके अर्थ व परिभाषा का विस्तृत विवेचन दिया जा रहा है।

राजनीतिक विकास का अर्थ और परिभाषा (The Meaning and Definition of Political Development)

राजनीतिक विकास का अर्थ और परिभाषा करने से पहले हमें इस सम्बन्ध में प्रचलित उन दृष्टिकोणों का समझ लेना आवश्यक है जो विकास की विशेष मार्ग पर अग्रसर प्रक्रिया के रूप में लेते हैं। राजनीतिक विकास को लेकर ऐसे दो दृष्टिकोण हैं—

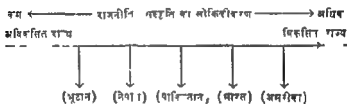
(अ) राजनीतिक विकास का एक-मार्गी दृष्टिकोण (unilinear view), और

(ब) राजनीतिक विकास का बहु-मार्गी दृष्टिकोण (multi-linear view)।

(अ) राजनीतिक विकास पर एक मार्गी दृष्टिकोण रखने वाले विचारक यह मानते हैं कि सभी राष्ट्र विकास के मार्ग से होते हुए आगे की ओर बढ़ रहे हैं। इनकी इस सम्बन्ध में पहली मान्यता है कि सभी राज्यों में राजनीतिक विकास का केवल एक ही मार्ग है। इस विचार के समर्थकों की दूसरी मान्यता है कि दुनिया के सभी राष्ट्र विकास के इस एक मार्ग पर विकास की भिन्न भिन्न अवस्थाओं में हैं। इनकी तीसरी मान्यता यह है कि राजनीतिक विकास के लिए प्रयत्नशील राष्ट्रों के सामने विकसित राज्यों का आदर्श है। इस दृष्टिकोण के समर्थकों का अभिमत है कि ऐसे तीन आदर्श हैं जिनमें से किसी एक आदर्श को निश्चित राजनीतिक व्यवस्था का आदर्श माना जा सकता है। पहला आदर्श पारम्परिक जगत के राज्यों का, दूसरा सोवियत रूप का और तीसरा आदर्श चीन का है।

इस दृष्टिकोण में राजनीतिक विकास का एक माप और एक माप का कारण विभाग की एक दिशा या होना ही स्वीकार किया गया है। अतः इस आधार पर किसी भी राजनीतिक व्यवस्था को अविवक्षित से विवक्षित की निरंतर रेखा पर अवित्त करने समझना कठिन नहीं होगा। इस दृष्टिकोण व प्रतिपादन का कहना है कि राजनीतिक विकास व संकेतका (indicators) का निश्चय करके राजनीतिक व्यवस्था का इस दिशा में माप पर अवित्त करते ही उनकी राजनीतिक संरचनाओं और प्रक्रियाओं की गतिशीलताओं का ज्ञान हो जाएगा। इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं को सुनिश्चित समर्थन में विभक्त या वर्गीकृत करना आसान हो जाता है। इस विकास माप पर ही राजनीतिक व्यवस्थाओं का किसी एक संकेतक चरण या परिवर्तन व आधार पर अवित्त करके सुलनात्मक विश्लेषण करना भी अत्यंत सरल हो जाता है। उदाहरण के लिए राजनीतिक संस्कृति व लोकिकीकरण की विशेषता के आधार पर कुछ राजनीतिक व्यवस्थाओं का विकास माप पर निम्न प्रकार से चित्रित करके उनका प्रवृत्ति का समझा जा सकता है।

राजनीतिक विकास निरंतर रेखा



संस्कृति व लोकिकीकरण के आधार पर राज्यों का विशाल अध्ययन

चित्र 7.1

चित्र 7.1 में हमने विभिन्न राज्यों का संस्कृति व लोकिकीकरण के आधार पर जो विकास निरंतर रेखा पर अवित्त किया है वह तथ्या पर आधारित नहीं है। इस पर मतभेद ही होगा। क्योंकि राज्यों का यह स्थानांकन कब तक इस दृष्टिकोण व समझों में अनुसार विकास के इस एक मार्गी विचार की सुलनात्मक विश्लेषण में उपयुक्तता स्पष्ट करने के लिए मनमाना वगैरह हो सकता है।

(ब) राजनीतिक विकास का बहुमार्गी विचार इससे शिथिल रहता है। विकास के दूसरे दृष्टिकोण व समर्थक राजनीतिक विकास को बहुमार्गी मानते हैं और तीन दलों में इसकी पुष्टि के लिए दत्त हैं। उनकी पहली मान्यता है कि राजनीतिक विकास बहु दिशात्मक व बहु आयामी (multi directional and multi dimensional) है। क्योंकि स्वयं विकास की अनेक दिशाएँ होती हैं। उनके अनुसार राजनीतिक विकास सामान्य विकास की धारा में समाहित है किंतु स्पष्ट रूप से विशिष्ट धारा में। यह समझा जा सकता है कि विकास बहु दिशाई है तो उनका राजनीतिक विकास भी बहु दिशाई हो जाता है। उनकी दूसरी

मान्यता पहली मान्यता का परिणाम कही जा सकती है। यह मान्यता राजनीतिक विकास को बहु-मार्गी मानती है। इस मान्यता के पीछे यह धारणा है कि विवास बहु-मार्गीय ही होता है और बहु-मार्गी ही हो सकता है। क्योंकि, ऐतिहासिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और राजनीतिक परिस्थितियों से विकास के उद्देश्य व मध्य निर्धारित होते हैं और इसी से विकास की दिशा का निरूपण होता है। अतः विकास की तरह ही राजनीतिक विकास भी बहु-मार्गी है। इन दो मान्यताओं से इनकी तीसरी मान्यता उभरती है। इसके अनुसार राजनीतिक विकास के आदर्श या मूल्य एक-से नहीं होते हैं। सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं के सामने कोई एक या एक-सा विवास-आदर्श नहीं होता है। विकसित और साम्यवादी राज्यों में भी इन आदर्शों को लेकर इतनी भिन्नताएँ हैं कि उनका आदर्श या मूल्य अपना सबना सम्भव ही नहीं है।

राजनीतिक विकास के मार्ग को लेकर इन दोनों दृष्टिकोणों में आंशिक सामान्यता ही दिखाई देती है। पश्चिम, सोवियत रूस या चीन का राजनीतिक विकास प्रतिमान अब स्वीकार नहीं किया जाता है। विकासशील राज्यों का राजनीतिक विकास अगर एक दिशा में ही रहा होता तो उनकी प्रकृति को समझना अत्यन्त सरल हो जाता। वास्तविक कठिनाई ही यहाँ आती है कि इन देशों में विकास की न एक दिशा है और न ही विकास का कोई एक मार्ग है। यहाँ तक कि, राजनीतिक विकास के विभिन्न पहलुओं को लेकर भी भिन्नताएँ और विविधताएँ पाई जाती हैं। इसलिये राजनीतिक विकास के मार्ग के सम्बन्ध में दूसरा दृष्टिकोण अधिक तर्कसंगत व सही लगता है। किन्तु, इन दृष्टिकोणों से राजनीतिक विकास के अर्थ के बारे में केवल इतना स्पष्टीकरण हो पाया है कि यह बहुमुखी और अनेक-मार्गी प्रक्रिया है।

राजनीतिक विकास के अर्थ को लेकर अभी भी विचारकों में मतभेद बना हुआ है। इसके अर्थ पर मतभेद का प्रमुख कारण इसकी व्याख्या का विचारक विशेष का दृष्टिकोण है। उदाहरण के लिए, स्पेन्स, लिपसेट, कोलमैन और कटराइट ने राजनीतिक विकास को आर्थिक विकास की राजनीतिक पूर्ण-शर्त के रूप में समझने का प्रयास किया है। जबकि रोस्टोव जैसे अर्थशास्त्री ने इसको औद्योगिक समाजों की विशेष राजनीति बताया है। गुन्नार मिर्हाल और सरनर जैसे समाजशास्त्रियों ने राजनीतिक विकास को राजनीतिक आधुनिकीकरण का पर्याय बताया है। बिडर इसको राष्ट्रीय राज्य का प्रचालक या संघटक मानता है। रिम्स ने इसकी व्याख्या प्रशासकीय एवं कानूनी विकास के आधार पर की है। डायच और फात्स ने इसको जन-संचारण और जन-सहभागिता माना है। आमन्ड और कोलमैन राजनीतिक विकास को लोकतन्त्र का पर्याय कहते हैं। साम्यवादी और तानाशाही शासन व्यवस्थाओं के समर्थक स्थायित्व और व्यवस्थित परिवर्तन को राजनीतिक विकास का नाम देते हैं। कुछ विचारक राजनीतिक विकास को शक्ति एवं संघटन का एक रूप मानते हैं। आमन्ड, कोलमैन, ब्लेक, आमन्स्टेड और कोर्न होजर ने राजनीतिक विकास को सामाजिक परिवर्तन की बहु-दिशायुक्त प्रक्रिया के एक पहलू के रूप में विवेचित किया है।

इन उदाहरणों से यह स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक विकास की व्याख्या और

उसके विभिन्न अर्थों विचारक के दृष्टिकोण विशेष पर निर्भर करते हैं। समाजशास्त्री और अर्थशास्त्री के दृष्टिकोणों की भिन्नता के कारण इन दोनों से सम्बन्धित विचारक राजनीतिक विकास की अलग-अलग ढंग से व्याख्या करते हैं। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि राजनीतिक विकास का सही अर्थ समझने से पहले इसकी विभिन्न व्याख्याओं के भ्रमजाल का विवेचन करने यह देखना होगा कि इसका किन-किन अर्थों में प्रयोग किया जाता रहा है। ल्यूथियन पाई का अभिमत है कि राजनीतिक विकास की विभिन्न व्याख्याएं इसको अलग-अलग दृष्टिकोणों से देखने और समझने की कोशिश का परिणाम है। अतः राजनीतिक विकास का अर्थ और परिभाषा समझने से पहले इसकी विभिन्न दृष्टिकोणों से की गई व्याख्याओं को विस्तार से समझना आवश्यक है, जिससे इसके एक-पक्षीय या दृष्टिकोण विशेष पर आधारित अर्थ से बचा जा सके। ल्यूथियन पाई ने राजनीतिक विकास के विभिन्न अर्थों और व्याख्याओं का उल्लेख करते हुए लिखा है कि राजनीतिक विकास को अवधारणा की इतने दृष्टिकोणों से व्याख्या की जा सकती है कि इन सबकी सूची बनाना ही सम्भव नहीं है। स्वयं पाई ने राजनीतिक विकास की दस व्याख्याओं का उल्लेख करते हुए यह बताने का प्रयास किया है कि किस तरह यह सब राजनीतिक विकास का भ्रमात्मक अर्थ में प्रयोग है। इन व्याख्याओं का संक्षेप में उल्लेख करके ही राजनीतिक विकास का सही अर्थ समझा जा सकता है। अतः हम इन्हें यहाँ संक्षेप में ही दे रहे हैं। इनका विस्तार से विवेचन पाई ने अपनी पुस्तक *आस्पेक्ट्स आफ पोलिटिकल डेवलपमेन्ट*⁴ में किया है। पाई के द्वारा प्रयुक्त शीर्षकों के आधार पर ही हम यह व्याख्या कर रहे हैं।

(क) राजनीतिक विकास आर्थिक विकास की राजनीतिक पूर्ववर्तता के रूप में (Political development as the pre-requisite of economic development)—इस व्याख्या के समर्थक स्पर्ट एमर्सन, लिपसेट, कोलमैन और कटराइट हैं। उनके अनुसार राजनीतिक व्यवस्था, आर्थिक उन्नति की समुचित व्यवस्था करने में सक्षम होती है। अतः राजनीतिक विकास, राजनीति की एक ऐसी स्थिति को कहा जाए जो आर्थिक उन्नति, प्रगति और समृद्धि में सहायक हो। इन विद्वानों की अनुसार जो राजनीतिक व्यवस्था आर्थिक उन्नति में सहायक नहीं होगी उस व्यवस्था को राजनीतिक दृष्टि से विकसित नहीं कहा जायेगा।

राजनीतिक विकास की यह व्याख्या न व्यावहारिक है और न ही तुलनात्मक विश्लेषणों के लिए किसी तरह से उपयोगी हो सकती है। इससे राजनीतिक विकास, आर्थिक विकास के साथ जुड़कर रह जाता है। इन दोनों को गठबन्धित करना न तर्क-संगत है और न ही यथार्थवादी। अतः राजनीतिक विकास का यह अर्थ और व्याख्या स्वीकार नहीं की जा सकती।

(ख) औद्योगिक समाजों की विशेष राजनीति के रूप में राजनीतिक विकास

⁴Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston, Little Brown and Co., 1966, pp. 31-45.

(Political development as the politics typical of industrial societies)—राजनीतिक विकास की यह धारणा भी आर्थिक विकास से जुड़ी हुई है। इसमें यह माना गया है कि औद्योगिक जीवन भी एक ऐसे सामान्य प्रकार के राजनीतिक जीवन को प्रकट करता है जिसको हर समाज प्राप्त करना चाहता है। इसका यही अर्थ है कि औद्योगिक समाज चाहे उनकी राजनीतिक प्रकृति कौसी ही हो, राजनीतिक व्यवहार और कार्य-संचालन के विदोष मापदण्ड प्रस्तुत करते हैं जो राजनीतिक विकास में सहायक होते हैं और सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं के लिए विकास के समुचित लक्ष्यों का प्रतिनिधित्व करते हैं। रोस्टोव ने आर्थिक विकास को परस्पर सम्बन्धित बताया है और यह निष्कर्ष निकाला है कि आर्थिक विकास का हर स्तर राजनीतिक संगठन की संरचनात्मकता के साथ साव्यवही सम्बन्ध रखता है। यह व्याख्या भी आर्थिक पक्ष पर बल देने वाली और आर्थिक विकास के साथ राजनीतिक विकास को जोड़ने वाली होने के कारण अमान्य हो जाती है।

(ग) राजनीतिक आधुनिकीकरण के रूप में राजनीतिक विकास (Political development as political modernisation)—राजनीतिक विकास के इस पहलू पर असम शीर्षक के अन्तर्गत विस्तार से विचार किया जाएगा इसलिए यहाँ इतना कहना ही पर्याप्त होगा कि इस रूप में राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण को एक सा मान लिया जाता है। अगर कोई राजनीतिक समाज राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक है अर्थात् उसमें सत्ता की बुद्धिसंगतता, संरचनाओं का विभिन्निकरण और विदोषीकरण तथा जन-सहभागिता है तो वह राजनीतिक विकास की अवस्था मानी जाएगी। किन्तु राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण समानार्थी नहीं हैं। एक राजनीतिक व्यवस्था राजनीतिक दृष्टि से विकसित हो सकती है, किन्तु राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक भी होगी यह आवश्यक नहीं है। अतः इन दोनों को एक मानकर राजनीतिक विकास की व्याख्या करना राजनीतिक आधुनिकीकरण को सङ्कुचित अर्थ के दायरे में बाधना है।

(घ) राष्ट्रीय राज्य के प्रवासक के रूप में राजनीतिक विकास (Political development as the operation of nation state)—राजनीतिक व्यवस्थाएँ अन्ततः एक राष्ट्र के निर्माण से ही तो सम्बन्धित होती हैं। अतः राजनीतिक विकास का मापदण्ड, राष्ट्रियता की भावना के विकास और एक राष्ट्रीय राज्य के निर्माण से जोड़ दिया जाता है। इसमें यह माना गया है कि राजनीतिक जीवन का संगठन और राजनीतिक गतिविधियों का संचालन उन मानदण्डों के अनुसार होना चाहिए जो एक आधुनिक दृष्टि से राष्ट्रीय राज्य से अपेक्षित हैं। इस अर्थ में राजनीतिक विकास, राष्ट्रीय राज्य का समानार्थी होकर इसकी स्थापना के साथ एक जाना चाहिए। यहाँ हम यह कह सकते हैं कि राजनीतिक विकास में राष्ट्रियता का विचार एक महत्वपूर्ण पक्ष हो सकता है किन्तु, उसको राजनीतिक विकास कह देना गलत होगा। वैसे अनेक विद्वान इस मत का विरोध करते हैं और यह मानते हैं कि पश्चिम में राष्ट्रीय राज्य तो अंतिम स्तर तक पहुँच गए हैं और राष्ट्रीय राज्यों के रूप में उनका अन्त समीप है किन्तु उनका

राजनीतिव विकास अभी भी श्रमिक है। इसलिए इस मत को कबन उा राज्या म ही सही माना जा सकता है जो नवीदित है और जहा राष्ट्रवाद एक प्रबल व धनवारी शक्ति के रूप म सक्रिय है। अतः राजनीतिक विवास का राष्ट्रीय राज्य क प्रचानक व रूप म भी स्वीकार नहीं किया जा सकता है।

(ब) प्रशासकीय और विधिक विकास के रूप म राजनीतिक विकास (Political development as administrative and legal development)—कुछ लोग यह मानते हैं कि कोई भी राज्य तब तक विवसित नहीं माना जा सकता जब तक उसकी पास सावजनिक मामलों का प्रभावशाली प्रशासन करने की व्यवस्था के रूप म विधि सम्मत नीकरशाही नहीं हो। किसी देश म नीकरशाही ही राजनीतिक व्यवस्था की सक्रिय बनाने का माध्यम होती है। इसलिए नीकरशाही की प्रकृति आधार और आधार राजनीतिक विकास के प्रमुख लक्षण माने जा सकते हैं। नीकरशाही की तरह ही देश म तबव्यापी कानूनों के माध्यम से विधि के शासन की स्थापना का होना या नहीं होना भी राजनीतिव विकास का साथ जोड़ा जा सकता है। यह सही है कि राजनीतिव विकास म राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्नोकरण और विघोषोकरण हाता है और इसको व्यापक हारिक बनाने के लिए प्रशासकीय कामिका की अनिवार्य रूप स आवश्यकता पड़ती है। पर यह तो स्वेच्छाचारी शासन म भी देखन को मिलता है कि प्रशासन चलाने के लिए वृहत्तर नीकरशाही ही किंतु इस आधार पर इनको राजनीतिक दृष्टि स विवसित नहीं माना जा सकता है। अतः यह व्याख्या भी भ्रमात्मक ही कही जानी चाहिए।

(घ) जन संचारण और सहभागिता के रूप म राजनीतिक विकास (Political development as mass mobilization and participation)—राजनीतिक दृष्टि से विवसित राजनीतिक व्यवस्थाओं म जन संचारण और जन सहभागिता बढ़ जाती है। यह सहभागिता रचनात्मक ही हो यह आवश्यक नहीं है। जन संचारण और जन-सहभागिता के नकारात्मक पहलू उत्तरनाक और राजनीतिक विकास के स्थान पर राजनीतिक पतन के प्रतीक बन सकते हैं। दूसरी पेशीदगी राजनीतिव विकास की इस व्याख्या से यह उत्पन्न होती है कि जन-सहभागिता का मापक क्या हो? सीधियत रूप म निर्वाचनों म वरीय-करीब शत प्रतिशत मतदान होता है तथा पश्चिमी जर्मनी म यह मत प्रतिशत 93 तक पहुँच गया था और अमरीका म कुछ राज्या के स्तर के चुनाव म यह 40 प्रतिशत तक रह जाता है। क्या इन प्रतिशतों को जन सहभागिता का माप माना जाय? इसका निष्कष पाठको पर ही छोड़ा जाता है। अतः राजनीतिक विकास को राजनीतिव व्यवस्था म जन संचारण व जन सहभागिता स जोखर समझना कठिन ही है।

(ज) लोकतंत्र के निर्माण के रूप म राजनीतिक विकास (Political development as the building of democracy)—लोकतंत्र के निर्माण के रूप म राजनीतिक विकास की व्याख्या करना तबसगत लगता है। इस अर्थ म राजनीतिव विकास राजनीतिक संरचनाओं और प्रक्रियाओं की प्रतियोगी स्वतंत्र तथा जन सहभागिता के लक्षणा स मुक्ता करने की प्रक्रिया है। इस विचार के अनेक समर्थक हैं कि लोकतंत्रिक व्यवस्था की

स्थापना यथायं मे राजनीतिक विकास हो है। ऊपर से देखने पर इन दोनों की परस्पर सम्बन्ध-मूलता का अवबोधन होता है किन्तु लोकतन्त्र का विचार मूल्यों और विचार-धाराओं से गठबन्धित है जबकि, राजनीतिक विकास की अवधारणा मूल्यों और विचार-धाराओं से उन्मुक्त है। अतः इन दोनों में सम्बन्ध स्थापित कर सकना कठिन बन जाता है।

(ग) स्थायित्व और व्यवस्थित परिवर्तन के रूप में राजनीतिक विकास (Political development as stability and orderly change)—राजनीतिक विकास को स्थायित्व और व्यवस्थित परिवर्तन की व्यवस्था भी माना जाता है। जिन राजनीतिक व्यवस्थाओं में परिवर्तन की सुनिश्चित और व्यवस्थित प्रविधियाँ प्रचलित रहती हैं तथा जहाँ अनावश्यक उथल-पुथल नहीं होती हो वे राजनीतिक विकास की अवस्था में मानी जाती हैं। यहाँ स्थायित्व सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक और राजनीतिक सभी पहलुओं से सम्बन्धित सगता है। इसी तरह इन्हीं संक्षेप में व्यवस्थित परिवर्तन की व्यवस्था को राजनीतिक विकास कहा जाएगा। इस अर्थ में यह सामान्य विकास की व्याख्या कही जा सकती है, राजनीतिक विकास की व्याख्या यह नहीं हो सकती। राजनीतिक विकास का इन पहलुओं से केवल सम्बन्ध ही है, यह इन पर पूर्णतया आश्रित नहीं रहता है। इस अर्थ में दो कठिनाइयाँ और उत्पन्न होती हैं। एक तो यह कि व्यवस्थित परिवर्तन किन विधियों द्वारा निष्पादित परिवर्तन को कहा जाएगा? इस पर सहमति हो ही नहीं सकती। दूसरी कठिनाई यह है कि स्थायित्व के सकेतक कौन-कौन से बनाए जाएँ? अतः राजनीतिक विकास को इस रूप में समझने का प्रयास भी विशेष सहायक नहीं है।

(घ) शक्ति-संचारक के रूप में राजनीतिक विकास (Political development as mobilization of power)—राजनीतिक व्यवस्था अपनी पूर्ण शक्ति का प्रयोग किस स्तर अथवा मात्रा में करती है इस आधार पर उनकी विकास अवस्था को मापने की बात भी पर्याप्त महत्व रखती है। विकासवादी राजनीतिक व्यवस्थाओं में शक्ति के प्रयोग की आवश्यकता नहीं रहती है। इसमें यह आशय भी समिहित है कि राजनीतिक व्यवस्था विकास के लिए कितनी शक्ति समाज से जुटा पाती है। शक्ति जुटाना तभी सम्भव होता है जबकि सरकार को स्वाभाविक जन-समर्पण प्राप्त होता रहे। ऐसी अवस्था तभी आएगी जब शासन में जन-सहभागिता होगी। इसको विकास की स्थिति माना जाता है। यह अर्थ अन्ततः राजनीतिक विकास का लोकतन्त्र के साथ सम्बन्ध कर देता है और वहीं पेचीदगियाँ उत्पन्न हो जाती हैं जिनकी चर्चा हम इससे पहले लोकतन्त्र के विकास के रूप में कर आए हैं।

(ङ) सामाजिक परिवर्तन की बहु विज्ञाप्युक्त प्रक्रिया के एक पहलू के रूप में राजनीतिक विकास (Political development as an aspect of a multi-dimensional process of social change)—इस रूप में राजनीतिक विकास को सामाजिक प्रक्रिया के विभिन्न पहलुओं में से एक पहलू मानकर व्याख्यायित किया गया है। इस सम्बन्ध में यह तो ठीक है कि राजनीतिक विकास का परिवर्तन की सामाजिक प्रक्रिया से घनिष्ठ सम्बन्ध है पर इससे यह उसका एक पहलू नहीं बन जाता है।

राजनीतिक क्षमता, आर्थिक या सामाजिक क्षमता से अवश्य प्रभावित होती है किन्तु, इनको इसका निर्णायक नहीं माना जा सकता है। इसलिए राजनीतिक विकास को सामाजिक परिवर्तन की बहु-दिशायुक्त प्रक्रिया के एक पहलू के रूप में नहीं समझा जा सकता है।

राजनीतिक विकास की इन व्याख्याओं के संक्षिप्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक विकास की अवधारणा के अर्थ पर अत्यधिक मतभेद है। इस वर्णन से यह भी बात उभरती है कि विभिन्न विचारक राजनीतिक विकास को अलग-अलग दृष्टिकोणों से देखने और समझने का प्रयत्न करते हैं। किन्तु इनमें से किसी एक अर्थ या दृष्टिकोण के आधार पर राजनीतिक विकास का विभिन्न पहलुओं से सम्बन्ध होते हुए भी यह अपने आप में पृथक और सुनिश्चित सक्षमों वाली अवधारणा है।¹ इसलिए इसको किसी व्याख्या विशेष से बाधना न तो वांछनीय है और न ही इसकी वास्तविकता प्रकृति को स्पष्ट करने के लिए आवश्यक है। अगर यथार्थवादी दृष्टिकोण से देखा जाए तो राजनीतिक विकास की यह सभी व्याख्याएँ एकपक्षीय और इस कारण अधूरी हैं। इन व्याख्याओं में विचारक के दृष्टिकोण विशेष के आधार पर राजनीतिक विकास को समझने का प्रयास किया गया है जो आंशिक रूप से ही सही माना जा सकता है। यही कारण है कि लुशिमन पाई ने इन सब व्याख्याओं को एकपक्षीय या अपूर्ण मानकर अस्वीकार किया है और स्वयं अपनी व्याख्या प्रस्तुत की है।

पाई राजनीतिक विकास की अवधारणा पर गहराई से विचार करने वाले विचारकों में प्रमुख और अग्रणी विचारक हैं। पाई के अनुसार राजनीतिक विकास का अर्थ करते समय इसके निर्माणक तत्वों की ध्यान में रखना आवश्यक है। उसके अनुसार हम राजनीतिक विकास को तीन स्तरों पर होने वाले विकासों के रूप में परिभाषित कर सकते हैं।² उसके अनुसार राजनीतिक विकास के बिहू राजनीतिक व्यवस्था के तीन भिन्न-भिन्न स्तरों पर देखे जाते हैं। डा० एस० पी० बर्मा³ ने इन तीन स्तरों को निम्न-लिखित सदर्थों या पहलुओं के रूप में विवेचित किया है—(1) सम्पूर्ण जनसंख्या के सन्दर्भ में, (11) शासकीय और सामान्य व्यवस्थाई निष्पादन के स्तर के सन्दर्भ में, और (111) राजनीति के संगठक के सन्दर्भ में।

अतः राजनीतिक विकास का अर्थ या व्याख्या राजनीतिक व्यवस्था के इन तीन पहलुओं में होने वाले विकासों का समुच्चय है। इन तीनों रूपों में राजनीतिक विकास की व्याख्या करने इसका अर्थ स्पष्ट करना सम्भव होगा। अतः संक्षेप में, इन तीनों का अलग-अलग विवेचन करना आवश्यक है।

(1) सम्पूर्ण जनसंख्या के सन्दर्भ में राजनीतिक विकास की व्याख्या में यह देखा जाता है कि राजनीति व्यवस्था की जनता की प्रकृति में कोई मौलिक परिवर्तन हुए हैं या नहीं। अगर किसी व्यवस्था की जनता में अभिवृत्तात्मक व व्यावहारिक परिवर्तन हो जाए तो इस आधार पर राजनीतिक व्यवस्था को राजनीतिक दृष्टि से विकसित कहा जाएगा।

यह परिवर्तन इस प्रकार है—(क) जाना पगधीनता के स्तर पर ऊपर के अधिकारियों के आदेश प्राप्त करने और उनका अनुसार कार्य करने के स्थान पर राजनीतिक निर्णय लेने की प्रक्रिया की निरूपित करने वाली और उनमें सहभागी बन जाए। (ख) जनता राजनीतिक प्रक्रियाओं के प्रति उदासीन या निष्क्रिय न रहकर उनमें अधिकाधिक सहभागी बन जाए। (ग) जनता में समानता के सिद्धान्तों के प्रति अधिक संवेदनशीलता (sensitivity) आ जाए और (घ) सर्वव्यापी नियमों की व्यापकतर स्वीकृति मिलने लग जाए। राजनीतिक व्यवस्था की जनता में इस प्रकार के लक्षणों का आना जनता के स्तर पर राजनीतिक विकास का सूचक है। इसको स्पूशियन पार्स 'समानता' के एक शब्द में अभिव्यक्त करते हैं। अर्थात्, जिस राजनीतिक समाज में समानता हो वह राजनीतिक दृष्टि से विकास वाला समाज माना जा सकता है।

(ii) शासकीय और सामान्य व्यवस्थाई निष्पादन के स्तर पर राजनीतिक विकास का अर्थ राजनीतिक व्यवस्था की उस अभिवृद्ध क्षमता से लिया जाता है जिससे वह सार्वजनिक मामलों को प्राधिकारिक और अच्छी तरह से निष्पादित करने लगती है। राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता के तीन मानदण्ड पूरे होने पर व्यवस्था को विकसित कहा जा सकता है। यह तीन मानदण्ड इस प्रकार हैं कि राजनीतिक व्यवस्था—(क) राजनीतिक मामलों का उचित प्रबंध कर सके, (ख) राजनीतिक विवादों को नियंत्रित रख सके, और (ग) जनता की मांगों का उचित निपटारा कर सके। राजनीतिक व्यवस्था तथा शासकों में इन तीनों बाधों के निष्पादन की क्षमता हो तो उसे राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता कहा जाता है। इस तरह राजनीतिक विकास की यह व्याख्या राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता के संदर्भ में की गई व्याख्या है।

(iii) राजनीतिक के संगठक के रूप में राजनीतिक विकास की राजनीतिक व्यवस्थाओं में सरचनात्मक और प्रक्रियात्मक परिवर्तनों से ओझा जाता है। एक विशेष प्रकार की सरचनात्मक व्यवस्था राजनीतिक विकास का लक्षण प्रस्तुत करती है। राजनीति के संगठक के रूप में राजनीतिक विकास वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में यह तीन लक्षण आ जाते हैं—(क) सरचनात्मक विभिन्नीकरण बढ़ जाता है। (ख) सरचनाओं में बहुत अधिक प्रक्रियात्मक विशेषीकरण हो जाता है। (ग) सहभागी संस्थाओं और संगठनों में अधिकाधिक एकतामयी समन्वय स्थापित हो जाता है। इस प्रकार, राजनीतिक व्यवस्था के संगठन के संदर्भ में राजनीतिक विकास सरचनात्मक विभिन्नीकरण और कार्यात्मक विशेषीकरण का मन्त्र है। इसमें सरचनाओं की एकता और सामंजस्य की आवश्यकता नहीं आती है। उनमें एकता समन्वय और पारस्परिकता बनी रहती है।

स्पूशियन पार्स के अनुसार राजनीतिक विकास की इस त्रिमुखी व्याख्या के आधार पर समानता, क्षमता और विभिन्नीकरण है। वह उन्हीं राजनीतिक व्यवस्थाओं को राजनीतिक विकास के मार्ग पर अग्रसर मानता है जिनमें जनता में समानता का सिद्धान्त लागू हो, राजनीतिक व्यवस्था और सरकार आने वाली मांगों, विवादों और राजनीतिक मामलों का निष्पादन करने में समर्थ हो और इनसे सम्बन्धित सरचनाएँ अलग-अलग और विशेषीकृत होने लगे भी समन्वय और सामंजस्य रखती रहे।

राजनीतिक विकास की विभिन्न व्याख्याओं के भ्रम को दूर कर इसकी सही व्याख्या के विवेचन से इसका अर्थ स्पष्ट होता है। अब हम इसकी परिभाषा करने का प्रयास कर सकते हैं। पाई ने इसकी सर्वप्रथम परिभाषा उस समय दी जब इस अवधारणा का विकास हो रहा था। उसके द्वारा दी गई परिभाषा इस प्रकार है—

‘राजनीतिक विकास, संस्कृति का विसरण (diffusion) और जीवन के पुराने प्रतिमानों को नई मांगों के अनुकूल बनाने, उन्हें उनके साथ मिलाने या उनमें साम सामंजस्य बंटाना है।’¹

ल्यूमिणन पाई ने अपनी इस परिभाषा की, जो उसने राजनीतिक विकास की अवधारणा के विकास के प्रारम्भिक चरण में दी थी, बाद में अधिक परिमाजित रूप में स्पष्ट किया है। स्वयं उसने राजनीतिक विकास पर व्यापक दृष्टिकोण से विस्तार किया और अगले क्रोत्ते से इस अवधारणा पर उपलब्ध तथ्यों के आधार पर इसकी अधिक सुस्पष्ट रूप से परिभाषित किया। पाई ने अब राजनीतिक विकास की राजनीतिक व्यवस्था में समानता, उसकी कार्यक्षमता और उसमें सरचनात्मक विभिन्निकरण के साम सम्बन्धित माना। इस नये अर्थ में राजनीतिक विकास ऐसी विकास प्रक्रिया मानी गई जिससे जनता में समानता आए, राजनीतिक व्यवस्था में उठने वाली मांगों का संशोधन और समाधान करने की क्षमता हो और राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्निकरण हो जाए। अब ल्यूमिणन पाई की राजनीतिक विकास की अवधारणा समानता, क्षमता और विभिन्निकरण के तीन आधार स्तंभों से सम्बन्धित है।

ऐलफ्रेड डायमंड ने राजनीतिक विकास की परिभाषा सामान्य रूप में देते हुए लिखा है कि ‘राजनीतिक विकास एक ऐसी प्रक्रिया है जिससे द्वारा एक राजनीतिक व्यवस्था के नये प्रकार के लक्ष्यों को निरन्तर सफल रूप में प्राप्त करने की क्षमता बनी रहती है।’² जाम्ब और पावेल ने राजनीतिक विकास की परिभाषा करते हुए लिखा है कि ‘राजनीतिक विकास राजनीतिक संरचनाओं का अभिवृद्ध विभिन्निकरण और विदेशीकरण तथा राजनीतिक संस्कृति का बड़ा हुआ लोकिकीकरण है।’³ जाम्ब और पावेल की इस परिभाषा में यह अर्थ सम्मिलित है कि राजनीतिक संरचनाओं में बढ़ते हुए विभिन्निकरण और विदेशीकरण तथा संस्कृति के अधिकाधिक लोकिकीकरण से राजनीतिक व्यवस्था की निष्पादन शक्ति की कार्यक्षमता व प्रभावकारिता बढ़ जाती है जिससे उसकी क्षमताओं में भी वृद्धि हो जाती है।

उपरोक्त परिभाषाओं का गहराई से अध्ययन करने से पता चलता है कि इनमें कोई मौलिक भिन्नताएँ नहीं हैं। सबने एक ही प्रकार के विकास लक्षणों को अलग-अलग ढंग

¹Luman W. Pye (Ed.), *Communication and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1963, p. 11

²Alfred Diamant, *Political Development: Approaches to Theory and Strategy* in John D. Montgomery and William I. Safin (eds.), *Approaches to Development Politics: Administration and Change* New York, McGraw Hill 1966 p. 15

³Gabriel A. Almond and J. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* Boston, Little Brown and Co., 1966, p. 25

से विवेचित किया है। अतः राजनीतिक विकास की सामान्य परिभाषा हम इन शर्तों में कर सकते हैं—राजनीतिक विकास, राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्नीकरण और विरोधीकरण तथा राजनीतिक संस्कृति का ऐसा बढ़ता हुआ सीढ़ीकारण है जिससे जनता में समानता और राजनीतिक व्यवस्था में कार्यक्षमता तथा उसकी उप-व्यवस्थाओं की स्वायत्तता बढ़ जाए।

राजनीतिक विकास की व्याख्या, अर्थ और परिभाषाओं के विवेचन से इसकी विशेषताओं और लक्षणों को पहचानना सरल हो जाता है। अतः अब हम राजनीतिक विकास के विभिन्न लक्षणों या विशेषताओं का विवेचन करेंगे। यहाँ भी यह ध्यान रखना होगा कि अलग-अलग विचारकों ने राजनीतिक विकास के अलग-अलग लक्षण बताए हैं। इसलिए हम पहले इन लक्षणों को इनके प्रतिपादकों के अनुसार ही विवेचित करेंगे और उसके बाद सामान्य निष्कर्ष में विविध लक्षणों का समन्वयी विचार प्रस्तुत करेंगे।

राजनीतिक विकास की विशेषताएँ और लक्षण (The Characteristics or Features of Political Development)

राजनीतिक विकास की विशेषताओं पर मतभेद नहीं है, यह तथ्य हमें परिभाषा के विवेचन में भी देखने को मिला है। अतः हम राजनीतिक विकास की विशेषताओं के बारे में तीन विचारकों के द्वारा दिए गए लक्षणों का अलग-अलग वर्णन करके सामान्य विशेषताओं के बारे में निष्कर्ष निकालेंगे।

(क) ल्यूथियन पाई के अनुसार राजनीतिक विकास की विशेषताएँ (Characteristics of political development according to Lucian W Pye)—ल्यूथियन पाई के अनुसार राजनीतिक विकास की तीन प्रमुख विशेषताएँ होती हैं। पाई ने राजनीतिक विकास की अवधारणा का गहन अध्ययन करके यह निष्कर्ष निकाला है कि राजनीतिक विकास का विशेष अर्थ होता है। इसके अर्थ का विवेचन करते समय हम पाई के विचारों का विवेचन कर चुके हैं। वह राजनीतिक विकास को जनसंख्या, व्यवस्था की कार्यक्षमता और संरचनाओं के आधार पर परिभाषित करता है। उनकी परिभाषा से राजनीतिक विकास की तीन विशेषताएँ स्पष्ट होती हैं। उसके अनुसार राजनीतिक विकास का सम्बन्ध विशेषकर (i) समानता, (ii) क्षमता, और (iii) विभिन्नीकरण से होता है।

(1) पाई के अनुसार राजनीतिक विकास की प्रमुख विशेषता राजनीतिक व्यवस्था के व्यक्तियों में समानता के प्रति सामान्य भावना का उत्पन्न होना है। समानता को विस्तार से समझते हुए पाई यह स्पष्ट करता है कि समानता उसी अवस्था में आई हुई मानी जाएगी जब राजनीतिक गतिविधियों में भाग लेने के सभी लोगों को समान अवसर प्राप्त हो और राजनीतिक प्रक्रियाओं में जन-सहभागिता में किसी प्रकार का भेदभाव नहीं हो। इससे स्पष्ट है कि पाई समानता को केवल सीमित अर्थों में लेते हुए राजनीतिक विकास की विशेषता नहीं मानते। राजनीतिक विकास के लक्षण के रूप में समानता से पाई का तात्पर्य इसकी निम्नलिखित विशेषताओं से है।

- (1) राजनीतिक सक्रियता के सभी स्तरों पर नागरिकों को समान अवसर प्राप्त हो।
- (2) जन-राष्ट्रमागिता भेदभाव रहित हो।
- (3) पराधीन और आदेश प्राप्त करने वाली जनता के स्थान पर राजनीतिक निर्णयों में सम्मिलित और सहयोगी जनता हो।
- (4) कानून सर्वव्यापकता रखते हो अर्थात् समाज के, सभी व्यक्ति एक से कानूनों के अनुसार शासित होते हो।
- (5) उपलब्धि के आधार पर ही राजनीतिक भर्ती हो।

इस प्रकार के लक्षणों वाला राजनीतिक समाज समानता वाला होगा जो पाई के अनुसार राजनीतिक विकास का मौलिक लक्षण है। यहाँ पाई कानूनी व्यवस्थाओं के आधार पर स्थापित समानता से ही सन्तुष्ट नहीं होकर इससे आगे जाता है। वह राजनीतिक विकास के लक्षणों को सैद्धान्तिकता से व्यावहारिकता के स्तर पर परखता है। इसी कारण अनेक विकसित राष्ट्र राजनीतिक विकास की इस विशेषता से युक्त नहीं लगते हैं। भारत में भी समानता केवल नाम से हो या अधिक से अधिक कानूनी रूप से ही देखने को मिलती है। भारत के संविधान का 42वाँ संशोधन इस समानता को व्यावहारिक बनाने में सहायक कदम होगा या नहीं यह अभी केवल अंदाज की ही बात कही जा सकती है। अतः राजनीतिक विकास की प्रथम विशेषता समानता की है जो पाई के अनुसार केवल कानूनी ही नहीं व्यावहारिक भी होनी चाहिए।

(ii) राजनीतिक विकास की दूसरी विशेषता का सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता से है। समानता के लक्षण का सम्बन्ध सम्पूर्ण जन सन्तुष्टि से है, जबकि क्षमता का सम्बन्ध राजनीतिक शक्ति की सरवनात्मक व्यवस्था की प्रभावकारिता से है। पाई के अनुसार इस विशेषता का सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था के निर्यात (outputs) से अधिक है। राजनीतिक विकास में राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता-वृद्धि की निम्नलिखित विशेषताएँ होती हैं—

- (1) मार्गों का समुचित समाधान करना।
- (2) विवादों को तर्कसंगत आधार पर सुलझा सकना।
- (3) शासन की प्रभावकारिता व समर्थता।
- (4) प्रशासनिक निपुणता या कार्यकुशलता।
- (5) प्रशासनिक वृद्धिसंगतता।

इन विशेषताओं का सीधा सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता से होता है। राजनीतिक विकास उसी राजनीतिक व्यवस्था में होता है जिसकी क्षमता उपरोक्त मामलों में बढ़ जाती है। उदाहरण के लिए, समाज में उठने वाली मांगों में उचित व अनुचित सभी प्रकार की मांगें सम्मिलित होती हैं। अनुचित मांगों को दृढ़ता से अस्वीकार कर सकना राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता का सूचक है। अतः राजनीतिक विकास की दूसरी विशेषता राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता से सम्बन्धित है।

(iii) विभिन्नोपकरण राजनीतिक विकास की तीसरी विशेषता है। राजनीतिक सरपनाओं की प्रवृत्ति का राजनीतिक विकास से गहरा सम्बन्ध है। यह स्वयं ही

प्रक्रियाओं के विभिन्निकरण में सम्बद्ध हो जाना है। इसमें निम्नलिखित विशेषताएँ सम्मिलित हैं —

(1) राजनीतिक संरचनाएँ अलग-अलग भाषाओं के लिए पृथक्-पृथक् होती हैं।

(2) भाषा में दृष्टि में भाषाओं का विभाजन होता है।

(3) प्रकार्यात्मक मुनिविवचना होती है।

(4) संरचनाओं व प्रक्रियाओं के पुनः का एकीकरण व इनमें समन्वय स्थापित रहता है।

इस प्रकार व संरचनात्मक विभिन्निकरण व विभेदीकरण को राजनीतिक विकास के लक्षण व रूप में देखा जाता है। पाई ने समानता, समता और विभिन्निकरण को राजनीतिक विकास की संज्ञा-समष्टि (development syndrome) कहा है। यह राजनीतिक विकास की ऐसी संज्ञा-समष्टि या समझ है जिसमें (क) समानता का सम्बन्ध राजनीतिक संरचना और उन भावनाओं से है जिनमें व्यवस्था की वैधता और उसका साथ प्रतिबद्धता बढ़ती है (ख) समता का सम्बन्ध शासन की आधिकारिक संरचनाओं की कार्य-निष्पादनता से है, और (ग) विभिन्निकरण का सम्बन्ध गैर-आधिकारिक संरचनाओं और सामान्य समाज की सामान्य राजनीतिक प्रक्रियाओं से है।

इस प्रकार स्पूजियन पाई राजनीतिक विकास की तीनों विशेषताओं को राजनीतिक संरचना, आधिकारिक संरचनाओं और सामान्य राजनीतिक प्रक्रिया से सम्बन्धित मानता है। स्पूजियन पाई समानता को राजनीतिक संरचना से, समता को आधिकारिक संरचनाओं से तथा विभिन्निकरण को सामान्य राजनीतिक प्रक्रिया से सम्बन्धित बनाकर, राजनीतिक विकास को इनके आसपास सम्बन्धों के इर्द-गिर्द घूमती हुई अवधारणा बना देता है।

(ख) आमण्ड और पावेल के अनुसार राजनीतिक विकास की विशेषताएँ (Characteristics of political development according to Almond and Powell) — आमण्ड और पावेल ने राजनीतिक विकास की विशेषताओं को भिन्न शब्दावली में प्रस्तुत किया है। वस्तुतः पाई के द्वारा दिए गए संज्ञाओं और आमण्ड और पावेल द्वारा दिए गए संज्ञाओं में कोई मौलिक अन्तर नहीं है। इन्होंने राजनीतिक विकास की तीन विशेषताओं को प्रमुख माना है। यह विशेषताएँ हैं—(i) भूमिका विभिन्निकरण, (ii) उप-व्यवस्था स्थापितता, और (iii) मौलिकीकरण।

(i) आमण्ड और पावेल राजनीतिक विकास की प्रमुख विशेषता भूमिका विभिन्निकरण को मानते हैं। यह विशेषता स्पूजियन पाई के द्वारा दी गई विभिन्निकरण की विशेषता का पर्याय ही है। पाई राजनीतिक विकास के संज्ञा के रूप में संरचनात्मक विभिन्निकरण की बात करता है जबकि ये भूमिका विभिन्निकरण की बात कहते हैं। इस लक्षण में आमण्ड और पावेल यह मानते हैं कि संरचनाओं का विभिन्निकरण इतना महत्वपूर्ण नहीं है जितना कि भूमिका का विभिन्निकरण। अनेक देश विशेषकर साम्यवादी और विकासशील राज्य ऐसे हैं जहाँ संरचनात्मक विभिन्निकरण की विस्तृत व सुनिश्चित व्यवस्थाएँ की जाती हैं किन्तु, जब वास्तविक व्यवहार की बात आती है तो इन देशों में

एक ही सरचना के द्वारा अन्य सस्याजों के कार्यों का निष्पादन भी होता है। सोवियत रूस में सरचनात्मक विभिन्नीकरण है, किन्तु भूमिका का विभिन्नीकरण नहीं पाया जाता है। इस कारण आमन्ड और पावेल पाई'से एक कदम आगे जाकर राजनीतिक विकास के लिए ऐसा सरचनात्मक विभिन्नीकरण आवश्यक मानते हैं जो यमार्थ में भूमिकाओं का विभिन्नीकरण भी हो। उदाहरण के लिए, कार्यपालिका के रूप में केवल कार्यपालिका की ही भूमिका का निष्पादन करें और व्यवस्थापिका या न्यायपालिका की भूमिका का निष्पादन नहीं करें तो इसको भूमिका-विभिन्नीकरण माना जाएगा। इसका अर्थ शक्तियों के पृथक्करण से नहीं लेना है। भूमिका-विभिन्नीकरण शक्तियों के पृथक्करण की अवस्था में ही सम्भव हो यह आवश्यक नहीं है। अतः आमन्ड और पावेल राजनीतिक विकास का प्रमुख लक्षण भूमिका-विभिन्नीकरण मानते हैं।

इसका अभिमत है कि भूमिका-विभिन्नीकरण स्वतः ही विशेषीकरण ला देता है। सही बात तो यह है कि भूमिका-विभिन्नीकरण तब तक व्यावहारिक रूप नहीं लेता है जब तक विशेषीकरण नहीं हो जाता है। सरचनाएँ विशेषीकरण के आधार पर ही विभिन्न रह सकती हैं। इसलिए भूमिका-विभिन्नीकरण, सरचनात्मक विभिन्नीकरण और विशेषीकरण के साथ जुड़े हुए हैं और एक ही तन्म के तीन सावयवी एकता वाले पक्ष हैं। इस प्रकार आमन्ड और पावेल राजनीतिक विकास की विशेषता के रूप में भूमिका-विभिन्नीकरण की बात कहकर, सरचनात्मक विभिन्नीकरण और विशेषीकरण का भी आधार ले लेते हैं।

(ii) उप-व्यवस्था स्वायत्तता राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता के साथ जुड़ी हुई है। पाई'जिसे राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता कहते हैं, आमन्ड और पावेल उसे उप-व्यवस्था की स्वायत्तता कहते हैं। इसका मत है कि भूमिका-विभिन्नीकरण तब तक सम्भव नहीं हो सकता जब तक राजनीतिक व्यवस्था की उप-व्यवस्थाओं को स्वायत्तता प्राप्त नहीं हो। इसका सीधा सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता से इसलिए होता है क्योंकि, उप-व्यवस्था स्वायत्तता शक्ति के एक स्थान पर केन्द्रण के स्थान पर विकेन्द्रीकरण का संकेत है। इससे राजनीतिक व्यवस्था की मांगों की काट छाट करके उनमें त्रुटि और उचित को पूरा करने की क्षमता बढ़ती है। उप व्यवस्था स्वायत्तता वाली राजनीतिक व्यवस्था में सारी मांगें सीधे एक केन्द्र पर स्थित सरकार के पास नहीं आती हैं, अपितु अन्य सरचनाओं को तथा उप-व्यवस्थाओं को स्वायत्तता प्राप्त होने के कारण उनके निर्णयों में रूपान्तरण की व्यवस्था अनेक स्तरों पर हो जाती है। इससे राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता में वृद्धि होती है। उदाहरण के लिए, उप व्यवस्थाओं की अधिक स्वायत्तता सभी सम्भव हो सकती है जबकि विभिन्नीकरण का ऊँचा स्तर स्थापित हो गया हो। इससे यह स्पष्ट है कि आमन्ड और पावेल उप-व्यवस्था के स्वायत्तता की बात करते हैं तो यह राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता और कार्यक्षमता का बढ़ना ही है।

(iii) आमन्ड और पावेल ने राजनीतिक विकास की तीसरी विशेषता लौकिकीकरण की बताई है। लौकिकीकरण का सम्बन्ध सही रूप में मस्कृति से ही है। परम्परागतता से दूर हटने और धर्मनिरपेक्षता की तरफ समाज सभी बढ़ सकते हैं जबकि व्यक्तियों में वह

समानता आये जिनकी बात पाई ने राजनीतिक विकास की विशेषता के रूप में की है। पाई ने समानता का सम्बन्ध औचित्यपूर्ण तथा व्यवस्था के प्रति निष्ठा बढ़ाने वाली राजनीतिक संस्कृति तथा भावनाओं से बनाया है। यही अर्थ सौवित्रीकरण से लिया जाता है। केवल अंतर है तो इतना कि समानता के विभिन्न पक्ष होने हैं। इस कारण यह व्यापक मदर्भ से सम्बंधित है जबकि सायद सौवित्रीकरण का मदर्भ इतना व्यापक नहीं है। किन्तु यह भी ऊपर से देखने पर ही लगता है। सौवित्रीकरण के अन्तर्गत समानता का अर्थ समग्रित है। किसी राजनीतिक समाज में सौवित्रीकरण का सम्बन्ध लोगों की अभिवृत्तियों में परिवर्तन आने से है। अभिवृत्तात्मक परिवर्तन समानता के साथ ही चलता है।

मामग्ट और पावेल यह मानते हैं कि राजनीतिक विकास के यह तीनों लक्षण आपस में इस प्रकार से गठबिधित हैं कि एक में परिवर्तन दूसरे और तीसरे लक्षण में भी परिवर्तन ला देता है। अतः राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक विकास की तीनों विशेषताओं का अनिवार्य एक साथ पाया जाना आवश्यक होता है। इनकी मांग्यता है कि राजनीतिक विकास के इन तीन लक्षणों से किसी राजनीतिक व्यवस्था की कार्य-क्षमता (capability) और निष्पादन क्षमता के प्रतिमानों में स्थिरता और सुनिश्चितता आ जाती है। अतः राजनीतिक विकास, भूमिका विभित्रीकरण, उप व्यवस्था स्वायत्तता और संस्कृति का सौवित्रीकरण है, जिनको पाई समानता, क्षमता और विभित्रीकरण का नाम देता है।

(ग) हेतियो जाग्वाराइव के अनुसार राजनीतिक विकास की विशेषताएँ (Characteristics of political development according to Helio Jaguaribe)—जाग्वाराइव राजनीतिक विकास पर गहनतम चिंतन करने वाले व्यक्तियों में अग्रणी होते हुए भी अभी तक राजनीतिक विकास के विद्वानों की सूची में प्रतिष्ठित नहीं हो पाये हैं। राजनीतिक विकास का आधुनिकतम सिद्धान्त विकसित करने में इनकी भूमिका मामग्ट पाई और रिंस से बड़ी अधिक है। उन्होंने न केवल राजनीतिक विकास का सामान्य सिद्धान्त प्रस्तुत किया है, अपितु वह इसको केवल एक रूप में लेकर इसे मनुष्य के व्यवहारों से भी बंधे हैं। उन्होंने अपनी पुस्तक 'पोलिटिकल डेवलपमेंट : ए जनरल थिओरी एंड ए लेटिन अमेरिकन केस स्टडी में राजनीतिक विकास को व्यापक दृष्टिकोण से समझने का प्रयत्न किया है। उनका मत है "राजनीतिक विकास को चार प्रकार में समझ सकते हैं। संक्षेप में यह चार विचार इस प्रकार हैं—(i) राजनीतिक विकास परिवर्तन के रूप में (the variables of political development), (ii) राजनीतिक विकास राजनीतिक दिशा के रूप में (political development as a political direction), (iii) राजनीतिक विकास एक प्रक्रिया के रूप में (political development as a process), (iv) राजनीतिक विकास विभिन्न पहलुओं के रूप में (political development as different aspects)।

(i) परिवर्तन के रूप में देखा जाए तो राजनीतिक विकास राजनीतिक व्यवस्था में संरचनात्मक परिवर्तन लाने वाली एक राजनीति सम्बन्धी घटना या क्रिया है। इस रूप

में राजनीतिक विकास एक सरचनात्मक स्तर है जो सामाजिक व्यवस्था की उपव्यवस्था है। इसके विकास को इन परिवर्तनों के रूप में समझा और नापा जा सकता है। इस प्रकार, राजनीतिक विकास के लक्षण तीन प्रकार के परिवर्तनों के आधार पर निर्धारित किये जा सकते हैं। यह इस प्रकार है—

(अ) प्रचालनात्मक परिवर्तनों (operational variables) के आधार पर राजनीतिक विकास के तीन लक्षण माने जा सकते हैं—

- (1) बुद्धिमत्त अभिमुखीकरण (rational orientations)
- (2) सरचनात्मक विभिन्नीकरण (structural differentiation)
- (3) क्षमता या सामर्थ्य (capability)

(ब) सहभागिता परिवर्तनों के आधार (participational variables) पर भी राजनीतिक विकास के तीन लक्षण स्पष्ट होते हैं—

- (1) राजनीतिक संचालन (political mobilization)
- (2) राजनीतिक एकीकरण (political integration)
- (3) राजनीतिक प्रतिनिधित्व (political representation)

(ग) दिशात्मक परिवर्तनों (directional variables) के आधार पर राजनीतिक विकास के प्रमुख दो लक्षण होते हैं—

- (1) राजनीतिक उच्चतर-विन्यासन (political superordination)
- (2) विकास अभिमुखीकरण (development orientation)

परिवर्तनों के आधार पर राजनीतिक विकास के विभिन्न लक्षणों का किसी न किसी रूप में अग्र विचारको द्वारा ध्यात गये लक्षणों में स्पष्टीकरण किया जा चुका है। इसलिए यहाँ इस सम्बन्ध में इतना ही कहना है कि राजनीतिक विकास एक ऐसी पेशीदा प्रक्रिया है जिसको प्रभावित करने वाले परिवर्तनात्मक लक्षण ही बहुत अधिक हैं।

(1) राजनीतिक विकास की दिशा, परिवर्तन या चलने का ज्ञान है। राजनीतिक व्यवस्था में सरचनात्मक परिवर्तन के रूप में राजनीतिक विकास की आवश्यक रूप से कोई निश्चित दिशा होनी चाहिए। सरचनात्मक परिवर्तन राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर भी हो सकते हैं और विभिन्न व्यवस्थाओं के बीच भी हो सकते हैं। यह परिवर्तन इन दोनों ही रूपों में दो प्रकार के हो सकते हैं—(क) विश्लेषणात्मक परिवर्तन और (ख) सश्लेषणात्मक परिवर्तन। विश्लेषणात्मक परिवर्तन अगर अन्त-व्यवस्थाई (intra-systemically) है तो इससे राजनीतिक विकास के दो लक्षण प्रवृत्त हो सकते हैं—प्रथम को घण्टीकरण (segmentation) कहा जाता है और दूसरे को एकीकरण (unification) का लक्षण कहा जाता है। सश्लेषणात्मक परिवर्तन अगर अन्तर-व्यवस्थाई (inter-systemically) है तो इससे भी राजनीतिक विकास के दो लक्षण प्रवृत्त होते हैं। प्रथम लक्षण विघटन (dissolution) का होता है और दूसरा लक्षण विलयन (fusion) का होता है। इन चारों लक्षणों की व्यवस्थित ढंग से इस प्रकार समझा जा सकता है—

(1) अन्त-व्यवस्थाई विश्लेषणात्मक परिवर्तन, (क) घण्टीकरण और (ख) एकीकरण
(2) अन्तरव्यवस्थाई सश्लेषणात्मक परिवर्तन, (क) विघटन और (ख) विलयन के होते हैं।

राजनीतिक विवास की दिशा के आधार पर राजनीतिक विकास का सरचनात्मक परिवर्तनों पर प्रभाव पड़ता है। अगर अन्त व्यवस्थाई विशेषणारमक परिवर्तन हैं तो इनका एक दिशा में परिवर्तन खण्डीकरण साता है और दूसरी दिशा में एकीकरण लाने का कार्य करता है। किन्तु परिवर्तन अन्तर-व्यवस्थाई सश्लेषणात्मक रूप में हो तो एक दिशा विघटन और दूसरी दिशा विलयन लाने वाली होती है। अत राजनीतिक विकास के लक्षण राजनीतिक विकास के सरचनात्मक परिवर्तनों की प्रकृति पर निर्भर करते हैं कि यह व्यवस्था की तोड़ने से सम्बन्धित है या उसकी जोड़ने से इनका सम्बन्ध है।

(iii) राजनीतिक विकास, एक प्रक्रिया के रूप में राजनीतिक आधुनिकीकरण धन (plus) राजनीतिक सस्याकरण है। राजनीतिक आधुनिकीकीकरण राजनीति के प्रचालनारमक परिवर्तनों में वृद्धि की प्रक्रिया है जिसमें तीन लक्षण सम्मिलित हैं—(क) वृद्धिसगत अभि-मुखीकरण (rational orientation), (ख) सरचनात्मक विभिन्नोकरण (structural differentiation), और (ग) सामर्थ्य वाधमता (capability)। राजनीतिक सस्याकरण राजनीतिक व्यवस्था या राजनीति के सहभागिता परिवर्तनों में वृद्धि की प्रक्रिया है जिसमें तीन लक्षण होते हैं—(क) राजनीतिक सचालन (political mobilization), (ख) राजनीतिक एकीकरण और (political integration), (ग) राजनीतिक प्रतिनिधित्व (political representation)। इस प्रकार, प्रक्रिया के रूप में राजनीतिक विकास के लक्षण राजनीतिक आधुनिकीकरण और सस्याकरण के रूप में प्रचालनारमक और सह-भागिता-सम्बन्धी लक्षणों वाले ही हैं।

(iv) राजनीतिक विकास को विकास के विभिन्न पहलुओं के रूप में भी समझने का प्रयास जाम्बाराइव ने किया है। उसका मत है कि राजनीतिक विकास के प्रथम तीन दृष्टिकोण में उनसे सम्बन्धित लक्षण राजनीतिक विकास का समग्रता की दृष्टि से देखने वाले नहीं कहे जा सकते। अगर राजनीतिक विकास की वास्तविक प्रकृति और उसके लक्षणों को समझना है तो उसमें तीन पहलुओं की सम्मिलित रूप से लेना होगा। किसी एक पहलू से राजनीतिक विकास की प्रक्रिया की पूर्णता का ज्ञान नहीं हो सकता है। राजनीतिक विकास को विकास के परिवर्तनों दिशा और केवल प्रक्रिया-आधुनिकीकरण और सस्याकरण के रूप में समझने का प्रयत्न आश्रित प्रयत्न होगा। राजनीतिक विकास पर विहगम दृष्टिकोण अपनाकर इसके तीनों पहलुओं के आधार पर ही इसके लक्षण समझे जा सकते हैं। अत जाम्बाराइव इन पहलुओं का सदम लेकर इनके विवेचन में ही राजनीतिक विकास के लक्षणों का संकेत देता है। अत हम इन पहलुओं का विवेचन करके लक्षणों का निघारण करेंगे। यह पहलू इस प्रकार हैं—(क) राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता या सामर्थ्य का विकास, (ख) समाज के समग्र विकास में राजनीतिक व्यवस्था के योगदान का विकास और (ग) राजनीतिक व्यवस्था की अनुक्रियात्मकता का विकास।

राजनीतिक व्यवस्था की सामर्थ्य के विकास से जाम्बाराइव का आशय सामाजिक व्यवस्था की उप व्यवस्था के रूप में राजनीति (polity) की प्रभावकारिता के विकास से है। इस पहलू से वह राजनीतिक विकास के दो लक्षण स्पष्ट करता है। प्रथम लक्षण

अभिवृद्ध सामाजिक सहमति का है तथा दूसरा सत्य अभिवृद्ध सामाजिक सहभागिता का है।

समाज के सर्वांगीण विकास में राजनीतिक व्यवस्था के योगदान के विकास में जागृ-
राइब यह अर्थ लेता है कि राजनीतिक साधनों से सम्पूर्ण समाज का विकास, जिनमें
सांस्कृतिक सहभागिता और आर्थिक व्यवस्था का विकास सम्मिलित है, कहा तक किया
जाता है? राजनीतिक विकास का यह पहलू अधिक महत्वपूर्ण है क्योंकि, इस से लकर
क्या तक में राजनीतिक विकास के साधनों का सम्बन्धित समाजों के सर्वांगीण विकास
में सफलतापूर्वक प्रयोग किया गया है। यह पहलू इसलिए भी महत्वपूर्ण हो जाता है
क्योंकि, इसमें सामान्य विकास के लक्ष्य और प्रयत्न सम्मिलित हो जाते हैं। इसमें राज-
नीतिक विकास का समनुरूपता (congruence) का लक्षण स्पष्ट होता है।

राजनीतिक व्यवस्था की अनुक्रियात्मकता के विकास का अर्थ राजनीतिक विधियों से
राजनीतिक मूल्य और सामाजिक मूल्य के विकास से है, अर्थात् राजनीतिक व्यवस्था
के विकास में अधिकतम राजनीतिक मूल्य का आना और इसके द्वारा सम्पूर्ण समाज में
अधिकतम मूल्य की स्थापना में राजनीतिक साधनों का प्रयोग राजनीतिक व्यवस्था के
अनुक्रियात्मकता के विकास से ही सम्भव है। जागृराइब यह मानता है कि ये दोनों ही
आदर्श अव्यावहारिक हैं। किसी भी तरह की राजनीतिक व्यवस्थाई अनुक्रियात्मकता
राजनीतिक मूल्य नहीं ला सकती है और वह आ भी जाए तो भी आर्थिक, सामाजिक
और सांस्कृतिक कारणों से सामाजिक मूल्यव्यवस्था का पूर्णतया नष्टनाश ही रहती है।
ऐसा समाज हा ही नहीं सकता जहाँ सब व्यक्ति सब बातों पर सर्वदा सहमत रहे।
इस पहलू के आधार पर राजनीतिक विकास के तीन लक्षण स्पष्ट किये गये हैं—
प्रथम प्रतिनिधित्वत्मकता का, दूसरा बंधन तथा तीसरा प्रयोग्यता (serviceability) का
लक्षण है।

उपरोक्त विवेचन में जागृराइब ने राजनीतिक विकास की सामान्य और विशिष्ट
दोनों अपों में लेते हुए इसकी निम्नलिखित विशेषताओं का संकेत दिया है। यद्यपि यह
सही है कि जागृराइब राजनीतिक विकास की परिस्थितियों, विकास की दिशा, विकास की
प्रक्रिया और विकास के विभिन्न पहलुओं के रूप में विवेचित करने से आगे नहीं बढ़ता,
किन्तु इस विवेचन में उसके मतानुसार राजनीतिक विकास की विशेषताएँ भी स्पष्ट
उभर आती हैं। संक्षेप में, यह विशेषताएँ इस प्रकार हैं—(क) अभिवृद्ध सामाजिक
सामंजस्य, (ख) अभिवृद्ध सामाजिक सहभागिता, (ग) अभिवृद्ध सामाजिक समनुरूपता,
(घ) अभिवृद्ध प्रतिनिधित्वत्मकता, (च) अभिवृद्ध बंधन और (छ) अभिवृद्ध प्रयोग्यता।

(क) जागृराइब का अभिमत है राजनीतिक विकास राजनीतिक सहमति में वृद्धि
करता है जिसको स्थायी तभी रखा जा सकता है जबकि इस सहमति के आधार के रूप में
सामाजिक सहमति में भी वृद्धि हो। इस तरह, यह राजनीतिक विकास की औपचारिकता
के आवरण से ऊपर उठाकर एक वृहत्तर स्तर पर आने वाले परिवर्तनों से जोड़ने का
प्रयत्न करता है। इसलिए ही उसने अभिवृद्ध राजनीतिक सहमति को राजनीतिक विकास
के लक्षणों में योगदान भी नहीं देकर इसके आधार—सामाजिक सामंजस्य को राज-

नीतिक विकास के लक्षण में सम्मिलित किया है। उसका अभिमत है कि विकासशील राज्यों में राजनीतिक विकास के अवरुद्ध होने का कारण ही यह है कि इन देशों में राजनीतिक सहमति या सामंजस्य देखने में आता है किन्तु, यह सामाजिक स्तर तक नहीं पहुँच पाता है।

(घ) बढ़ती हुई सामाजिक सहभागिता भी राजनीतिक सहभागिता की वास्तविकता की सूचक है और इससे ही राजनीतिक सहभागिता स्थापित के लक्षण से युक्त होती है। यहाँ भी जागृकराइव वही दलील पेश करता है जो ऊपर वाले लक्षण के स्पष्टीकरण में दी गई है।

(ग) राजनीतिर विकास से केवल राजनीतिक व्यवस्था में बढ़ती हुई समनुरूपता ही आती है ता यह औपचारिक दृष्टि से ही राजनीतिक विकास का सूचक होगी। आवश्यकता इस बात की है कि थोड़ा गाड़ी के आगे जोना जाए, पीछे नहीं। अगर राजनीतिक संरचनाओं में समनुरूपता है और समाज में नहीं है ता यह थोड़े की गाड़ी के पीछे जोतना है अर्थात् यह स्थिति या लक्षण राजनीतिक विकास का नहीं है। यह राजनीतिक विकास की औपचारिकता या अधिक से अधिक इसकी शक्ति अस्तित्वता का है। सही अर्थों में राजनीतिक विकास, सम्पूर्ण समाज व्यवस्था में समनुरूपता का प्रेरक होने पर ही सम्भव होता है।

उपरोक्त तीन लक्षण सामान्य राजनीतिक विकास से सम्बन्धित माने जा सकते हैं। यह राजनीतिक विकास का आधार-स्तम्भ है जिनके अभाव में राजनीतिक विकास सही अर्थों में विकास नहीं होकर राजनीतिक विकास की औपचारिकता मात्र है। विकासशील राज्यों में यही मौलिक लक्षण अभी तक स्थापित नहीं हो पाने के कारण इन देशों की राजनीति का विकसित होने के स्थान पर पिछड़ती या पतन की ओर बढ़ती जा रही है। जागृकराइव का कहना है कि अनेक विकासशील और स्वेच्छाचारी राज्यों में राजनीतिक विकास के यह तीन लक्षण देखने की नहीं मिलते हैं। क्योंकि इन तीनों का सम्बन्ध राज्य व समाज व्यवस्था की संस्कृति में स्थायी परिवर्तनों से है।

(घ) राजनीतिक विकास का एक लक्षण प्रतिनिधायकता का बढ़ना है। इससे यह आशय है कि राजनीतिक संरचनाओं की प्रकृति प्रतिनिधायक हो और यह भी औपचारिक नहीं होनी चाहिए। उदाहरण के लिए, श्रीलंका, पश्चिमी जर्मनी, अमरीका और सोवियत रूस में आम चुनावों में प्रतिनिधियों के चुनाव में मतदान का प्रतिशत एक सकेतक के रूप में लिया जाय तो इन देशों में यह प्रतिशत क्रमशः 84.4 (1970), 93 (1976), 54 (1964) और 99.7 (1974) रहा था। इसमें प्रतिनिधायकता के बारे में पाठक स्वयं निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि किस राज्य में सही रूप में यह पाई जाती है। राजनीतिक विकास के लिए प्रतिनिधायक वास्तविक होनी चाहिए, केवल औपचारिक नहीं।

(च) शासन शक्ति की वैधता का कोई विशेष स्पष्टीकरण आवश्यक नहीं है। यहाँ इतना ही कहना पर्याप्त रहेगा कि सत्ता के वैधीकरण की संरचनात्मक व्यवस्थाएँ व्यवहार में प्रयुक्त होती रहे। जैसे निश्चित कालान्तर पर चुनावों की व्यवस्था या संवैधानिक

विचारों में अधिक मेल रहता है पर उसके विचारों को पाई, आग्रह और पानेन के विचारों से भी बहुत अधिक बेमेल नहीं कहा जा सकता है।

राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण (Political Development and Political Modernisation)

राजनीतिक विकास को राजनीतिक आधुनिकीकरण और आधुनिकीकरण के समान ही विकास की प्रक्रिया मानने की प्रवृत्ति काफी प्रचलित रही है। सर्वप्रथम हर्षिंगटन ने राजनीतिक विकास को आधुनिकता से घुसक प्रक्रिया माना और यह बताया कि दोनों में सम्बन्ध होने हुए भी दोनों घुसक प्रकार की प्रक्रियाएँ हैं। उसने आधुनिकीकरण को राजनीतिक विकास का प्रेरक नहीं बताकर राजनीतिक विकास को आधुनिकीकरण लाने वाली प्रक्रियाओं और संरचनाओं से सम्बन्धित माना है। हर्षिंगटन के अनुसार राजनीतिक विकास 'राजनीतिक संगठनों और प्रक्रियाओं का संस्थाकरण है।'⁹ इस प्रकार, हर्षिंगटन ने राजनीतिक विकास को संस्थाकरण करने के समान मानकर यह स्पष्ट करने का प्रयास किया कि अच्छी तरह संस्थाकृत राजनीतिक व्यवस्था में अधिक अनुकूलता, जटिलता, स्वायत्तता और कमिऊता आ जाती है जो राजनीतिक विकास के संकेतक हैं। इस विचार से राजनीतिक विकास, राजनीतिक आधुनिकीकरण के समान ही विकास-प्रक्रिया नहीं माना जा सकता है। हर्षिंगटन ने इसकी आधुनिकीकरण से मिले हिन्दु, राजनीतिक आधुनिकीकरण से पनिष्ठ रूप से सम्बन्धित प्रक्रिया माना है।

जाम्बाराइव ने राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण में अन्तर करने हुए यह माना है कि राजनीतिक विकास की अवधारणा राजनीतिक आधुनिकीकरण से अधिक व्यापक और सर्वप्राप्ती है। उसने इस सम्बन्ध में लिखा है, "राजनीतिक विकास एक प्रक्रिया के रूप में राजनीतिक आधुनिकीकरण तथा राजनीतिक संस्थाकरण का जोड़ है।"¹⁰ (Political development, as a process, is political modernisation plus political institutionalisation) जाम्बाराइव ने राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को ऐतिहासिक और प्रक्रियात्मक दोनों ही रूपों में देखने का प्रयास किया है। उसने प्रक्रियात्मक दृष्टि से राजनीतिक आधुनिकीकरण के तीन तत्त्वों की चर्चा की है। यह तत्त्व हैं—(क) अत्यधिक विभिन्नकृत राजनीतिक संरचनाओं का विकास, (ख) केन्द्रीय सरकार की गतिविधियों का बढ़ता हुआ विस्तार और (ग) परम्परागत अभिजन (elites) का हस्तिकरण होना। इसका अभिमत है कि संरचनात्मक विविधता और विभिन्निकरण और निरंतर संरचनात्मक परिवर्तन के परिणामस्वरूप केन्द्र और बृहत्तर समूहों के बीच पारस्परिकता और अन्त लिया बढ़ जानी है और उभरती संरचनाओं की सामर्थ्य निरंतर परिवर्तन का मुकाबला करने और दीर्घकालिक विकास लाने वाली हो जाती है। राजनीतिक आधुनिकीकरण को ऐतिहासिक दृष्टि से देखते हुए जाम्बाराइव

⁹S P Varma, *op cit*, p 281

¹⁰Helio Jaguaribe, *Political Development A General Theory and a Latin American Case Study*, New York, Harper and Row, 1973, p 193

मे इसके दो चरणों की चर्चा की है। प्रथम स्थिति में, मध्यम वर्ग निर्णय-केन्द्रों में सम्मिलित कर लिये जाते हैं और इसके साथ-साथ उनके लिए उन्नत जीवन स्तर की स्थितियों की व्यवस्था होती है। इसके साथ ही साथ लौकिकीकरण की प्रक्रिया और प्रौद्योगिक विकास भी होता है। दूसरी दशा में जनता को पूर्णतया निर्णय केन्द्रों में सम्मिलित कर दिया जाता है।

इन प्रकार जाम्बाराइब और आयन्स्टेड राजनीतिक आधुनिकीकरण को व्यापक अवधारणा नहीं मानते हैं। जाम्बाराइब का कहना है कि राजनीतिक विकास में राजनीतिक आधुनिकीकरण के अलावा संस्थाओं या संरचनाओं का संस्थाकरण भी हो जाता है। आमन्ड ने अभिमत का उल्लेख करते हुए उसने राजनीतिक विकास में (1) भूमिका विभिन्निकरण, जिसमें (क) भूमिकाओं और उप-व्यवस्थाओं का विशेषीकरण, (ख) स्रोतों का लचीलीकरण (ग) प्रभावों की बुद्धिसंगतता और (घ) साधनों की निमित्त करना सम्मिलित है, (2) उप-व्यवस्था स्वायत्तता और (3) लौकिकीकरण के लक्षणों की बात कही है। इससे जाम्बाराइब यह स्पष्ट करने का प्रयत्न करता है कि राजनीतिक विकास में राजनीतिक आधुनिकीकरण से अधिक से भिन्न प्रकार का विभिन्निकरण होता है। राजनीतिक आधुनिकीकरण में सत्ता की बुद्धिसंगतता, राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्निकरण और राजनीतिक सहभागिता ही प्रमुख आयाम माने गये हैं जबकि राजनीतिक विकास में अगर आमन्ड द्वारा दिये गये उपरोक्त लक्षणों को ही लें तो भी इससे बृहत्तर और भिन्न प्रकार की परिवर्तन प्रक्रियाओं का अर्थ जोषन होता है। स्पूनिघन पाई ने जिन तीन लक्षणों को सर्वप्रथम राजनीतिक विकास के लिए प्रतिपादित किया उस आधार पर भी राजनीतिक विकास राजनीतिक आधुनिकीकरण से व्यापक अवधारणा बन जाती है। इसका सम्बन्ध पाई के शब्दों में समानता, क्षमता और विभिन्निकरण से होता है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण और राजनीतिक विकास में लक्षणों की दृष्टि से मौलिक अन्तर नहीं पाया जाता है। किन्तु, बारीकी से देखने पर राजनीतिक आधुनिकीकरण, सन्नयनशील समाजों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में आने वाले संरचनात्मक तथा सांस्कृतिक परिवर्तनों तक ही सीमित है। यद्यपि इससे राजनीतिक व्यवस्था की उप-व्यवस्थाओं, राजनीतिक संस्कृति तथा उनकी प्रक्रियाओं में आने वाले परिवर्तनों का बोध भी होता है, परन्तु इससे राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता, उप-व्यवस्थाओं की स्वायत्तता इत्यादि का संकेत नहीं मिलता। इस प्रकार, राजनीतिक विकास न तो आधुनिकीकरण की प्रक्रिया का परिणाम कहा जा सकता है और न ही राजनीतिक आधुनिकीकरण का पर्याय माना जा सकता है। यद्यपि राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण गत्यात्मक अवधारणाएँ हैं और तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में इनका विशेष रूप से प्रयोग उपयोगी निष्कर्षों तक पहुँचाने में सहायक होता है, फिर भी दोनों में काफी अन्तर पाए जाते हैं।

कुछ विद्वान, जिनका हम राजनीतिक आधुनिकीकरण के विस्तृत विवेचन में उल्लेख करेंगे, उपरोक्त विचार से सहमत नहीं हैं। उनके अनुसार राजनीतिक विकास की अव-

धारणा सीमित और स्थैतिक (static) है। क्योंकि, इसका सम्बन्ध प्रमुखतया सरकारनाओं के संस्थाकरण से है जबकि आधुनिकीकरण के राजनीतिक पक्ष का सम्बन्ध प्रमुखतया सांस्कृतिक परिवर्तनों से है। इन विद्वानों की मान्यता है कि इससे राजनीतिक विकास का सम्बन्ध औपचारिकताओं से जुड़ जाता है जबकि, राजनीतिक आधुनिकीकरण का सम्बन्ध वास्तविकताओं से अधिक होता है। इस सम्बन्ध में हम विद्वानों में मतभेद ही अधिक पाते हैं। जब तक सब विद्वान राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण के अर्थ और संज्ञाओं पर सहमत न हो जाएं तब तक इन दोनों में कौन-सी अवधारणा व्यापक और बृहत्तर सदर्भ रखती है यह सक्ता सम्भव नहीं है। उदाहरण के लिए, अगर स्पेन्गियन पाई के अनुसार राजनीतिक विकास का अर्थ और संज्ञा (समानता, क्षमता और विभिन्निकरण) नियत जाए तो यह राजनीतिक आधुनिकीकरण के मुकाबले में सीमित बन जाती है। अगर इसका सामन्त के द्वारा बताया गया अर्थ और संज्ञा (भूमिका विभिन्निकरण, उप-व्यवस्था स्वायत्तता और सीक्विंकरण) लिए जाए तो यह राजनीतिक आधुनिकीकरण से अधिक सर्वग्राही अवधारणा बन जाती है। इसी तरह, जाम्बाराइब के द्वारा उल्लेखित संज्ञा (सामाजिक सामंजस्य, सहभागिता, समनुरूपता, प्रतिनिध्यात्मकता, वैधता और प्रयोज्यता) इसको इतनी व्यापक अवधारणा बना देते हैं कि राजनीतिक आधुनिकीकरण इसका परोक्ष रूप से परिणाम बन जाता है।

निष्कर्ष में हम यही कह सकते हैं कि राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण पर इतना मतभेद बना हुआ है कि निश्चित रूप से कुछ कह सकना कठिन है। उदाहरण के लिए, आयगस्टैंड ने राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को प्रक्रियात्मक (अत्यधिक विभिन्निकृत राजनीतिक संरचनाओं का विकास, केन्द्रीय सरकार की गति-विधियों का बढता हुआ विस्तार और परम्परागत अभिजनो का शक्तिहीन होना और इसके परिणामस्वरूप केन्द्र और बृहत्तर समूहों के मध्य पारस्परिकता और अन्त क्रिया में वृद्धि और उर्ध्वगामी या उभरती संरचनाओं की सामंजस्य निरन्तर परिवर्तन का मुकाबला करने और दीर्घकालिक विकास लाने वाली हो जाना) तथा ऐतिहासिक (मध्यम वर्ग निर्णय केन्द्रों में सम्मिलित किये गये और दूसरी अवस्था में जनता की पूर्णतया निर्णय केन्द्रों में सम्मिलित करना) दृष्टि से देखकर इतनी व्यापक अवधारणा बना दिया है कि यह राजनीतिक विकास से किसी तरह सीमित नहीं रह जाती है। अतः इन दोनों के बारे में सापेक्षता वाले निष्कर्ष इनके अर्थों व संज्ञाओं विशेष से जोड़कर ही निकाले जा सकते हैं। इसलिए हम किसी निश्चित निष्कर्ष पर नहीं पहुँचकर, इस विवेचन को यही समाप्त कर रहे हैं।

राजनीतिक विकास के स्तर या अवस्थाएँ (Stages of Political Development)

राजनीतिक विकास के स्तर या अवस्थाओं का विचार अर्थशास्त्र से लिया गया प्रतीत होता है। रोस्टोव ने अपनी पुस्तक स्टेजेज ऑफ इकोनॉमिक ग्रोथ में आर्थिक विकास के विभिन्न स्तरों के विचार का विकास किया है। इससे यह प्रेरणा मिली कि राजनीतिक

विकास के भी विभिन्न स्तरों के बारे में सोचा जाने लगा। राजनीतिक विचारक भी यह मानने लगे कि विश्वेयणात्मक आनुभाषिकता की दृष्टि से राजनीतिक विकास के सुनिश्चित परिचालन और स्तर हो सकते हैं जो प्रतिमानित प्रम और भविष्यवाणी करने योग्य अनुक्रमों में से गुजरते से लगते हैं। ऐसा माना जाने लगा कि हर समाज में आविर्भाव के विचारों का राजनीतिक विकास के स्तर-निर्णय या स्तर-अध्ययन पर निश्चित प्रभाव माना जा सकता है। जाग्वाराइश का मत है कि 'मैं इस बात पर जोर देकर कहता हूँ कि अत्यंत या अल्पवत ढंग से वे सब विचारक, जो राजनीतिक विकास की प्रक्रिया के रूप में लेते हैं, राजनीतिक विकास की ऐतिहासिकता और विश्वेयणात्मकता की दृष्टि से अभिज्ञानीय निश्चित स्तरों के क्रम में प्रस्तुत करते हैं।'¹¹ अतः राजनीतिक विकास के विभिन्न स्तरों के सम्बन्ध में कुछ विचारकों ने विचारों का संक्षिप्त विवेचन दिया जा रहा है।

(क) हंटिंगटन के विचार (The views of Huntington)—हंटिंगटन ने अपने एक निबंध 'पोलिटिकल डेवलपमेंट एण्ड पोलिटिकल डिंक' में राजनीतिक प्रणाली की बात कहते हुए राजनीतिक विकास के अवस्थावादियों पर गम्भीर आरोप लगाए और इस विवेचन प्रक्रिया में स्वयं ने राजनीतिक विकास के विभिन्न स्तरों की बात कही। उसने तीन प्रमुख परिचालन स्तरों की बात कही है जिनका उन राज्यों से सम्बन्ध है जिन्होंने सफलतापूर्वक राजनीतिक विकास की निश्चित अवस्था या उससे आगे की अवस्था तक विकास कर लिया है। इस प्रकार, उसने राजनीतिक विकास के तीन स्तर विवक्षित किये हैं। संक्षेप में यह इस प्रकार है

(i) सत्ता की घुटनसंगतता का स्तर, जिसमें अनेकों स्थानीय सत्ताओं के स्थान पर एक केन्द्रीय सत्ता का निर्माण हो जाता है। इसे वह सत्ता के केन्द्रीकरण की अवस्था कहता है। इससे उसका तात्पर्य यह है कि राजनीतिक विकास का यह वह स्तर है जब सत्ता के स्रोतों के रूप में एक ही केन्द्रीय सत्ता-अभिकरण या प्रकरण स्थापित हो जाता है।

(ii) नये राजनीतिक कार्यों का विभिन्नीकरण और उनके लिए विशिष्ट संरचनाओं का विकास, राजनीतिक विनास की प्रक्रिया का दूसरा स्तर है। इसमें राजनीतिक प्रक्रिया में नवीन राजनीतिक कार्यों के निष्पादन सम्मिलित हो जाते हैं और इनके निष्पादन के लिए उपयुक्त संरचनात्मक व्यवस्था का विकास हो जाता है।

(iii) अभिवृद्ध सहभागिता जो परिसरीय सामाजिक समूहों और समाज के भागों को धीरे-धीरे केन्द्रीय सत्ता में सम्मिलित करने का स्तर है।

हंटिंगटन की मान्यता है कि विकास की यह प्रक्रिया सभी सम्भव होती है जब यह तीनों सुनिश्चित प्रचालन या क्रिया-स्तर क्रमिक रूप से उपलब्ध किये जाए जिसमें से हर एक का विकास के सम्बन्धित स्तर से सम्बन्ध हो। उसका अभिमत है कि यह इसी क्रम में प्रचालित होना पर ही राजनीतिक विकास के रूप में स्तर बन सकता है, अर्थात्

प्रथम के बाद दूसरा और फिर तीसरा स्तर आ सकता है। उसने स्पष्ट किया है कि इन तीनों का एक-दूसरे के ऊपर-नीचे या साथ-साथ प्रचालन घातक होता है और उसमें राजनीतिक विकास नहीं, राजनीतिक पतन आता है। वह यह स्वीकार करता है कि यह तीनों एक साथ, एक-दूसरे के ऊपर प्रचालित हो सकती हैं जैसा मात्र अधिकांश विकास-शील राज्यों में हो रहा है, किन्तु, उस अवस्था में यह विकास की घातक अवरोध अवस्था हो जाएगी। इन प्रकार तीनों अवस्थाओं का एक-दूसरे के पहले आरोहण न हो या तीनों एक साथ प्रचालित न हों उससे बचाव के लिए वह दो सुझाव देता है। प्रथम सुझाव में यह कहा गया है कि ऐसी अवस्था से बचने के लिए संचालन (mobilization) प्रक्रिया को इतना घीसा कर दिया जाए जिससे परिसर से व्यक्तिओं का केन्द्र में आना उनकी पूर्ण आत्मसादता के अनुसार हो हो। दूसरा सुझाव यह है कि सम्पदाओं के निर्माण को, जो उसके अनुसार राजनीतिक विकास का प्रमुख साधन है, प्रोत्साहित किया जाए।

यह सब बताते हुए भी हर्स्टिंगटन के विचारों में राजनीतिक पतन की बात ही छाए रही है। यही कारण है कि वह राजनीतिक पतन का विन्मूक्त विवेचन करने हुए राजनीतिक विकास की अवस्थाओं के विचार की आलोचना करता है। किन्तु, इस आलोचना का यह तात्पर्य नहीं है कि वह स्वयं राजनीतिक विकास के स्तर नहीं मानता है। वास्तव में, उसकी विचारधारा उन राजनीतिक विकास के स्तरवादियों से है जो यह मानते हैं कि विकास की एक अवस्था तक पहुँचना स्वतः ही दूसरी अवस्था की ओर अग्रसर होने का मार्ग खोल देता है। उसका अभिमत है कि ऐसा न होकर कोई समाज दूसरे स्तर से तीसरे की तरफ नहीं बड़कर प्रथम स्तर की तरफ भी मुड़ सकता है। विकासशील राज्यों में ऐसा ही हो रहा है और इसका प्रमुख कारण उसके अनुसार एक स्तर का दूसरे स्तर के साथ-आय प्रचालित होना है। इसलिए उसने राजनीतिक विकास की स्तर प्रक्रिया को एक मार्गों नहीं मानकर इस सम्बन्ध में कुछ निष्कर्ष इस प्रकार बताए हैं—(क) राजनीतिक विकास अप्रत्यावर्तनीय (irreversible) या ऐसी प्रक्रिया नहीं है जो उन्दी नहीं जाती हो। (ख) विकासशील राज्यों में हो रहे सब राजनीतिक परिवर्तन राजनीतिक विकास नहीं माने जा सकते हैं। (ग) राजनीतिक विकास के विकास स्तर अनुक्रम में प्रचालित नहीं होते हैं क्योंकि अन्य कई तथ्य और परिचर्य ऐसा नहीं होने देते हैं। (घ) राजनीतिक विकास में आधुनिकीकरण और औद्योगिकीकरण सम्मिलित नहीं है। यह प्रक्रिया इनसे स्वातंत्र है और इनका परिणाम नहीं होता है।

(स) आर्सेन्स्टैड के विचार (Eisenstadt's views)—आर्सेन्स्टैड ने भी राजनीतिक विकास के स्तरों और आधारभूत प्रचालनों को, अतीत की विकासशील व्यवस्थाओं के ऐतिहासिक विश्लेषण और सामान्य सिद्धान्तों की अतीत की प्रक्रियाओं के आधार पर स्पष्ट किया है। वह राजनीतिक विकास की प्रक्रिया को आधुनिक निदिति में आवश्यक रूप से दो स्तरों में विभक्त पाता है। यह अवस्थाएँ हैं—(क) सीमित आधुनिकीकरण का स्तर, जिसे वह पश्चिम में अठारहवीं और उन्नीसवीं सदी के विकास के स्तर के साथ ऐतिहासिक दृष्टि से जोड़ता है और इसमें वह मध्यम वर्ग के लोगों को निर्णय-केन्द्रों में सम्मिलित करना और सान्कृतिक लोकिकीकरण तथा वैज्ञानिक प्रौद्योगिक विकास

सम्मिलित करता है। (ख) जन-आधुनिकीकरण का स्तर, जिसे वह पश्चिम में बीसवीं सदी के विकास के स्तर के साथ ऐतिहासिक दृष्टि से जोड़ता है और इसमें वह जन-साधारण को निर्णय केन्द्रों में सम्मिलित करना और बहुत बड़े पैमाने पर विज्ञान और प्रौद्योगिकी का विस्तार और प्रसार सम्मिलित करता है।

आयर्लैंड का कहना है कि विभिन्न शताब्दियों (18वीं और 19वीं) में जो समाज सीमित आधुनिकीकरण के स्तर का राजनीतिक विकास नहीं कर पाए थे उनमें आज दोनों स्तरों का अगच्छादन (overlapping) राजनीतिक व्यवस्थाओं पर अत्यधिक दबाव उत्पन्न कर देता है और राजनीतिक व्यवस्था को तोड़ने की स्थिति उत्पन्न करता है जिससे सभी बचा जा सकता है जब जनसाधारण का समुचित समाजीकरण कर लिया जाए और समाज में जोड़ने वाली शक्तों को सबल बनाया जाए।

(ग) आमन्ड के विचार (Almond's views)—हर्षिंगटन और आयर्लैंड ने राजनीतिक विकास की प्रत्यक्ष रूप से चर्चा नहीं की है। हर्षिंगटन राजनीतिक पतन के विचार में डूब रहकर राजनीतिक विकास के स्तरों का विवेचन करता रहा है। इसी तरह, आयर्लैंड राजनीतिक आधुनिकीकरण और राजनीतिक विकास को एक ही मानकर आधुनिकीकरण के स्तरों के साथ राजनीतिक विकास के स्तरों को जोड़ देता है। किन्तु, आमन्ड ने राजनीतिक व्यवस्था से ही सम्बन्धित अधिक विरलेषणात्मक दृष्टिकोण को अपनाकर राजनीतिक विकास के स्तरों को विवेचित किया है। उसने राजनीतिक विकास के चार आधारभूत प्रचालनों (operations) और स्तरों का उल्लेख किया है। यह चार स्तर इस प्रकार हैं—

(क) राज्य निर्माण (state-building) का स्तर—इसमें (i) केन्द्रीय सत्ता का निर्माण, (ii) इस सत्ता का राजनीति में प्रवेशन और (iii) विभिन्न समूहों का केन्द्रीय सत्ता के अधिकार क्षेत्र में एकीकरण होना सम्मिलित होता है।

(ख) राष्ट्र-निर्माण (nation-building) का स्तर—इसमें (i) निष्ठाएँ और प्रतिबद्धताएँ उत्पन्न करना, जिससे (ii) विदेशों के समर्थन बढ़ जाए, सम्मिलित होता है।

(ग) सहभागिता का स्तर—इसमें राजनीतिक प्रक्रिया में सक्रिय रूप से सम्मिलित समूहों और समाज के संस्तरों (strata) को अभिवृद्ध और व्यापक बनाकर सम्मिलित होता है।

(घ) वितरण (distribution) का स्तर—इसमें सामाजिक जीवन में लिए लाभों को पुनर्निर्धारण की अनेक विधियों के द्वारा सबकी पहुँच में लाना सम्मिलित होता है।

आमन्ड की मान्यता है कि जिन समाजों में राजनीतिक विकास हुआ है और जिन समाजों में राजनीतिक विकास का अंतिम स्तर आ गया है वे सब इसी अनुक्रम में एक स्तर के बाद दूसरे स्तर में पहुँचे हैं और विकासशील राज्यों में भी यही अनुक्रम रहना आवश्यक है। उसके अनुसार विकासशील राज्यों में और कुछ अन्य अविवर्गित व्यवस्थाओं में इन सभी विकास स्तरों के अगच्छादन या इनकी एक साथ चलाव में प्रयत्नों में राजनीतिक व्यवस्था पर अधिक बोझ पड़ने लगता है जो व्यवस्थाओं की विघटनकारी शक्ति का

स्तर से हो होता है। (ग) राजनीतिक विकास के हर स्तर की अपनी विशिष्टताएँ होती हैं जो अग्रे स्तर पर अधिक से अधिक वांछित रूप में ही पाई जा सकती हैं। (घ) राजनीतिक विकास का एक स्तर पूर्ण रूप से प्राप्त होने के बाद ही उसके आगे के स्तर पर जाना सम्भव है, अर्थात् अगर विकास ने अनुक्रम में पहले का स्तर पूर्णतया प्राप्त नहीं हुआ है तो उससे आगे का स्तर कभी भी सफलतापूर्वक प्राप्त नहीं किया जा सकता। (च) राजनीतिक विकास के विभिन्न स्तरों का आनुमयिक पर्यवेक्षण या अवलोकन सम्भव है। इसका आशय यह है कि विकास के विभिन्न स्तरों की सुनिश्चित प्रविधियों द्वारा मापना सम्भव है। (छ) दो क्रमिक स्तरों का अशुद्धादन सम्भव है किन्तु, सीमित रूप में ही यह हो सकता है तथा अक्रमिक स्तरों में यह असम्भव है। उदाहरण के लिए, प्रथम और दूसरे स्तर में कुछ सीमित-ज्ञा अशुद्धादन हो सकता है, किन्तु प्रथम और दूसरे स्तर में ऐसा अशुद्धादन बिल्कुल असम्भव है।

राजनीतिक विकास के स्तरों के सम्बन्ध में ओरोन्स्की की उपरोक्त माप्यताओं के आधार पर यह निष्कर्ष निकलता है कि राजनीतिक विकास के निश्चित स्तर तो होते हैं, उनकी अपनी पृथक्-पृथक् विशिष्टताएँ भी होती हैं, किन्तु, एक स्तर और दूसरे स्तर के बीच निश्चित सीमा-रेखा ज्ञान की वर्तमान सीमाओं में खींच सकता सम्भव नहीं है। इसी कारण, ओरोन्स्की दो क्रमिक स्तरों में सीमित अशुद्धादन स्वीकार करते हैं। इस विवेचन से यह बात भी स्पष्ट होती है कि जब तक पहले का स्तर पूर्णतया प्राप्त नहीं कर लिया जाए, राजनीतिक विकास का उससे आगे का स्तर कभी भी सफलतापूर्वक ढग से प्राप्त नहीं हो सकता। इन बातों के मदर्भ में उसने राजनीतिक विकास के चार स्तर स्वीकार किये हैं जो इस प्रकार हैं—

- (i) आदिम एकीकरण की राजनीति (politics of primitive unification)
- (ii) औद्योगिकीकरण की राजनीति (politics of industrialisation), (iii) राष्ट्रीय लोक-कल्याण की राजनीति (politics of national welfare), (iv) समृद्धि की राजनीति (politics of abundance)

(i) ओरोन्स्की के अनुसार राजनीतिक विकास का पहला स्तर आदिम एकीकरण की राजनीति का है। इस अवस्था में राष्ट्रीय सरकारें अपनी जनसंख्या पर प्रभावशाली राजनीतिक एवं प्रशासनिक नियंत्रण स्थापित करती हैं। ऐसी केन्द्रीय सत्ता का निर्माण, निश्चित भूभाग और सुस्पष्ट जनसंख्या या जनसमुदायों से सम्बन्धित होता है। अगर इसको परम्परागत ढग से देखें तो यह स्तर राज्य की सुस्थिरता का स्तर है जिसमें राज्य के चारों तत्व—जनसंख्या, निश्चित भूभाग, संगठन या सरकार तथा सम्प्रभुता—विद्यमान होते हैं। अठारहवीं शताब्दी के मध्य तक का पश्चिम के राज्यों का विकास स्तर इसी प्रकार का कहा जा सकता है।

(ii) राजनीतिक विकास का दूसरा स्तर आर्थिकदृष्टि से औद्योगिकीकरण की प्रक्रियाओं तथा सामाजिक, राजनीतिक दृष्टि से ऐसे परिवर्तनों से सम्बन्धित है जिसमें नये वर्ग निर्मित होते हैं, सहभागिता का विस्तार और अभिवृद्ध राष्ट्रीय एकीकरण होता है। यह स्तर ऐतिहासिक दृष्टि से सम्पन्न हुआ है और विशेषण की दृष्टि से तीन वैकल्पिक

सम्भावनाएँ प्रस्तुत करता है। यह तीन वैकल्पिक सम्भावनाओं वाले प्रतिमान इस प्रकार हैं—

(अ) बुर्जुआ या मध्यवर्गीय मॉडल (Bourgeois Model)—यह आधुनिक परिवर्तनीय लोकतन्त्र से भिन्न प्रतिमान है। इसमें श्रमिकों की कीमत पर पूँजी-संचय होता है किन्तु, इस पूँजी-संचय व साधन निजी रहते हैं और यह गुप्त ढंग से ही किया जाता है। इस मॉडल में नये बुर्जुआ, जाति या धीरे-धीरे सत्तारूढ़ता से पहले के अभिजातवर्गीय अभिजातों को हटा देते हैं और स्वयं शासन पर छा जाते हैं।

(ब) स्टालिन का मॉडल (Stalinist Model)—इसमें श्रमिकों की कीमत पर पूँजी-संचय होता है किन्तु, पूँजी-संचय के साधन नये वर्ग के हाथ में होते हैं, जो छुपे रूप से ऐसा करते, पहले के अभिजातों या मध्य वर्ग को शक्तिपूर्वक व जातिधारी साधनों से हटा कर स्वयं शक्तिशाली का एक नया वर्ग बन जाते हैं।

(स) समन्वयी मॉडल (Syncretic Model)—यह इटली के सदस्य में फासिज्म का विशेष प्रतिमान है, जिसमें पुराने और नये अभिजातों में समन्वय रहना है और एक स्वेच्छाकारी राज्य, समन्वय कराने वाले मध्यवर्गीय व्यक्तियों के हितों की रक्षा करना है और धीमी गति से पूँजी-संचय श्रमिकों की कीमत पर होता रहता है।

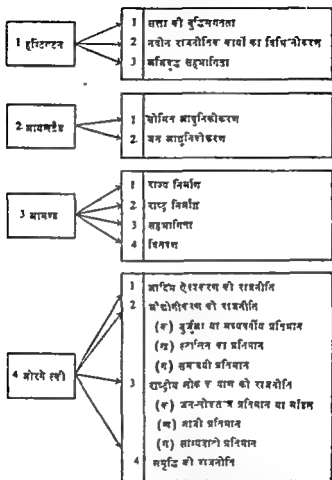
(iii) राष्ट्रीय लोक-कल्याण की राजनीति का यह स्तर पहले वाले स्तर के पूँजी-संचय की प्रक्रिया को उलट देने वाली प्रक्रियाओं से सम्बन्धित है। इससे पहले वाले स्तर में पूँजी-संचय जनता की कीमत पर किया जाता है किन्तु इसमें जनता को पूँजी द्वारा शोषण से मुक्त रखा जाता है और व्यापक पैमाने पर बहुत बड़ हुए पूँजी साधनों की जनता में पुन वितरित करके जन-सहभागिता को सम्भव बनाया जाता है। यह जन-सहभागिता लोकतन्त्र की म्हावक हो यह आवश्यक नहीं है।

ओरमन्की की मान्यता है कि राजनीतिक विकास के स्तर के भी तीन वैकल्पिक मॉडल ऐतिहासिकता और विशेषतात्मकता की दृष्टि से देखे जा सकते हैं। यह तीन वैकल्पिक मॉडल इस प्रकार हैं—(1) जन लोकतन्त्र (Mass Democracy), जिसमें मनाधिकार का विस्तार और उनमोक्षता बन्तुओं तक सर्वसाधारण की पहुँच होगी है। (2) नाज़ीवाद (Nazism), जिसमें अत्यधिक भावनात्मक या अबुद्धिमत् सहभागिता और सतुष्टीकरण रहता है। इस स्तर पर राज्य स्वेच्छाकारी तथा जनता की एकता का प्रतीक होता है। (3) साम्यवादी (Communism) मॉडल, जिसमें लोककल्याणकारी राज्य के ससर्जन, जनता की प्रतीकात्मक जन-सहभागिता, सर्वाधिकारी शासन और साम्यवादी दल की अग्रिनायकता होती है।

(iv) समृद्धि की राजनीति का स्तर जो कि आजकल अमरीका में जान लगा है। यह स्तर वैज्ञानिक प्रविधियों और अत्यधिक परिष्कृत उपकरणों से अत्यधिक उत्पादकता (super-productivity) का है जिसमें हर एक के लिए कम्प्यूटर्स की सामान्य उपलब्धि रहती है। यह राजनीतिक विकास की सबसे जटिल अवस्था है। इसमें कार्य करने की आवश्यकता में कमी हो जाती है जिससे उत्पादक रोजगार भी कम हो जाता है किन्तु संगठित श्रमिकों की शक्ति बड़ जाती है। ऐसे समाज में अधिक से हटकर, राजनीतिक

मानव के सामान्य सामाजिक सांस्कृतिक विकास, जिससे उसका मानवीय और प्राकृतिक पर्यावरण पर नियन्त्रण बढ़ता जाता है, से सम्बन्धित है और आनुमतिक दृष्टि से यह जैसा

राजनीति विभाग के स्तरों के विविध विचार



राजनीतिक विकास के स्तरों के विविध विचारों का रेखाचित्र

चित्र 72

वास्तव में इतिहास में घटित हुआ है उस पर आधारित है। इस दृष्टिकोण से समाजीय विकास (societal development) के वास्तविक या यथार्थ स्तर इस प्रकार रहे हैं—

- (1) समाजीकरण (societalization)

- (अ) राजनीतिक एकीकरण (political unification)
- (ब) अतिरिक्त समाजीय विस्तार (extra societal expansion)
- (स) अन्त समाजीय विविधीकरण (intra societal diversification)
- (ii) यन्त्रीकरण (mechanization)
 - (अ) औद्योगिकीकरण विस्तार (industrialization)
 - (ब) अन्तर्राष्ट्रीय विस्तार (international expansion)
 - (स) राष्ट्रीय विविधीकरण (national diversification)
- (iii) सामाजिक संगठन (socio-organisation)
 - (अ) सामान्यकृत संगठन (generalized organisation)
 - (ब) अन्तर्राष्ट्रीयकरण (internationalisation)
 - (स) पुन मानवीकरण (अ-मानवीकरण) (re-humanization or de-humanization)

जाम्बाराइब ने समाजीयकरण के स्तर का अर्थ करते हुए बताया है कि यह समाज पर राजनीतिक नियन्त्रण की स्थापना का स्तर है। इसके तीन उपवर्ग होते हैं जो क्रम से प्राप्त होते हैं। यन्त्रीकरण से प्रकृति पर समाजीय नियन्त्रण का आशय है। इसके भी तीन उप-स्तरों की चर्चा की गई है। सामाजिक संगठन से समाजीय स्व-नियन्त्रण का अर्थ लिया गया है और इसमें भी तीन उप-स्तर होते हैं। इस प्रकार, जाम्बाराइब द्वारा प्रतिपादित राजनीतिक विकास का पहला स्तर ओरयेन्स्की के द्वारा प्रतिपादित 'आदिम एकीकरण' के समान है। इसका दूसरा स्तर उसके 'औद्योगिकीकरण' के स्तर के समान है। जाम्बाराइब के द्वारा प्रतिपादित तीसरा स्तर, ओरयेन्स्की के 'राष्ट्रीय-सोककल्पण' और 'समुद्रि की राजनीति' के तीसरे और चौथे स्तर के समान है। किन्तु, इनके उप-स्तरों को लेकर दोनों के स्तर विवेचनों में पर्याप्त अन्तर है जिनकी बारीकी में जाने की यहाँ आवश्यकता नहीं है।

प्रकारात्मक दृष्टिकोण से जाम्बाराइब ने विकास के चार स्तरों को प्रमुख माना है। उसका अभिमत है कि अगर हम इस दृष्टिकोण को लेकर राजनीतिक विकास की प्रक्रिया (राजनीतिक से जाम्बाराइब का आशय अभिवृद्ध राजनीतिक आधुनिकीकरण और संस्थाकरण से है) का समाजों के किसी ऐतिहासिक काल में पहले दृष्टिकोण में बतलाए गये स्तरों को प्राप्त से रखते हुए, स्तर निर्धारण करें तो निम्नलिखित चार स्तर प्रमुख रूप से स्पष्ट होंगे—(क) मॉडल-निर्माण (model building), (ख) राज्य-निर्माण (state-building), (ग) राष्ट्र-निर्माण और (nation-building), (घ) सामंजस्य-निर्माण (consensus-building)

जाम्बाराइब की मान्यता है कि राजनीतिक विकास का पहला प्रकारात्मक स्तर मॉडल निर्माण का है। यह वह स्तर है जब सत्ता में परिवर्तन आता है। यह सत्ता परिवर्तन पहले वाले सत्ताधारियों के स्थान पर केवल दूसरों का सत्ता में आना मात्र हो तो भी इनके नये विकास-अभिमुखी राजनीतिक ढाँचे या योजनाएँ बनाया जाना है जो वास्तव में नया राजनीतिक मॉडल बनाना ही है। दूसरे स्तर में - 'न राजनीतिक मॉडल के

अनुरूप शासन तन्त्र को बनाना या सुधारना है तथा तीसरे स्तर पर राजनीतिक शक्ति संरचना को बृहत्तर समाजीय व्यवस्था के साथ मेल बैठाने की अवस्था में या समाजीय व्यवस्था को राजनीतिक शक्ति व्यवस्था के साथ मेल की अवस्था में साना है। चौथे स्तर में, सम्पूर्ण समाजीय व्यवस्था को नई सत्ता के साथ समन्वय की अवस्था में सार्व सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता है।

इस प्रकार, जाग्वाराइब ने राजनीतिक विकास के विभिन्न स्तरों का पर्याप्तवादी तथा प्रकार्यात्मक दृष्टिकोण, दोनों से ही विवेचन किया है। किन्तु राजनीतिक विकास के प्रारम्भिक अध्येता को जाग्वाराइब का यह स्तर निर्धारण और विभिन्न स्तरों का विवेचन कुछ जटिल सा लगेगा। ऐसा लगना इसलिए भी सम्भव है कि जाग्वाराइब के द्वारा किये गये विवेचन को यहाँ बहुत सक्षेप में ही विवेचित किया गया है। इसका विस्तृत विवेचन प्रस्तुत पुस्तक की सीमाओं के कारण ही नहीं किया गया है। अतः इस सम्बन्ध में अधिक गहराई में जाने के लिए जाग्वाराइब द्वारा लिखित पुस्तक पोलिटिकल डेवेलप-मेन्ट ए जनरल थियोरी एण्ड ए सेटिंग अमेरिकन पेंस स्टडी देखना उपयोगी होगा।

राजनीतिक विकास की व्याख्या, अर्थ, सदाशौं और स्तरों के विवेचन के साथ अगर राजनीतिक विकास के सिद्धान्त निर्माण के प्रयत्नों की सशिष्ट चर्चा नहीं करेंगे तो यह वर्णन अधूरा ही माना जाएगा। राजनीतिक विकास के सिद्धान्त निर्माण का सर्वप्रथम प्रयास आमन्ड का ही रहा है। बाद में स्पूशिपन वार्ड, आयम्स्टैंड, पेनोफ और हर्बिगटन ने इसमें योगदान दिया। किन्तु राजनीतिक विकास के सिद्धान्त निर्माण में सर्वाधिक योगदान रिग्स और हेलिमो जाग्वाराइब का ही माना जाता है। इन्होंने राजनीतिक विकास पर सम्पूर्ण चिन्तन को एक सिद्धान्तिक सूत्र में बाँधने का प्रयास किया है। जाग्वाराइब द्वारा प्रतिपादित सिद्धान्त अधिक व्यापक और गहनतम है किन्तु अत्यधिक जटिलता के कारण इसको यहाँ नहीं दिया जा रहा है। रिग्स का सिद्धान्त भी यहाँ सक्षेप में ही दिया जा रहा है।

रिग्स द्वारा प्रतिपादित राजनीतिक विकास का सिद्धान्त (Theory of Political Development as Propounded by Riggs)

रिग्स का मत है कि पश्चिमी राजनीतिक मन्थाओं का अपना पाश्चात्य संस्कृति के प्रतिमानों की अपनाना नहीं माना जा सकता है। इसी तरह वह तकनीकी परिवर्तनों और सांस्कृतिक परिवर्तनों में अन्तर करता है और यह निष्कर्ष निकालता है कि राजनीतिक संस्थाएँ तकनीकी प्रगति का परिणाम होती हैं। सांस्कृतिक विकासों से इनकी उत्पत्ति नहीं होती है। उदाहरण के लिए राजनीतिक दलों की स्थापना टेक्नोलॉजी का परिणाम है और पश्चिम की तरह साम्यवादी राज्यों को भी स्वीकार है। उसने राजनीतिक विकास के संरचनात्मक और प्रकार्यात्मक विश्लेषणों में अन्तर करते हुए यह निष्कर्ष निकाला है कि संरचनात्मक विश्लेषणों में संरचनाओं को ही महत्त्व दिया गया है और उन प्रकार्यों में हुए परिवर्तनों की अनदेखी कर दी गई है जबकि, प्रकार्यात्मक विश्लेषणों में प्रकार्यात्मक परिवर्तनों पर अत्यधिक बल दिया गया है और संरचनात्मक

परिवर्तनों की व्यवस्था ही हुई है।¹⁴ उसने राजनीतिक विकास के सिद्धान्त में सरचनात्मक परिवर्तनों पर बल दिया है। रिस्स ने सरचनावादी होने के कारण अपने द्वारा प्रतिपादित राजनीतिक विकास के सिद्धान्त का मूल आधार सरचनात्मक विभिन्नताओं को ही बनाया है।

रिस्स, स्पूशियन पार्स के विकास समष्टि लक्षण, जो समानता, क्षमता और विभिन्नीकरण पर आधारित है, को लेकर अपने विकास सिद्धान्त का प्रतिपादन करता है। उसकी मूल मान्यता यह है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में जितना अधिक सरचनात्मक विभिन्नीकरण एवं विशेषीकरण होगा उनमें उतनी ही समस्याओं का समाधान करने तथा लक्ष्य प्राप्ति की क्षमता होगी। अगर सरचनात्मक विभिन्नीकरण और विशेषीकरण नहीं होगा या कम होगा तो उसी अनुपात में राजनीतिक व्यवस्थाओं में समस्याओं का समाधान करने की क्षमता भी कम हो जाएगी। रिस्स की मान्यता है कि अगर राजनीतिक व्यवस्था में पर्याप्त विभिन्नीकरण नहीं है तो समानता और क्षमता दोनों ही बेमानी हो जाएगी। चूंकि, अत्यधिक विभिन्नीकृत समाज में सरकारी संस्थाओं के विकास से ही ऐसी राजनीतिक प्रक्रियाएं व्यावहारिक बनती हैं जिनमें उच्च स्तर की क्षमता होती है और जो काफी मात्रा में सहभागिता की समानता लाने में सहायक होती हैं। इस कारण, रिस्स समानता और क्षमता को सर्वाधिक महत्त्व देता है। वह इन में समतुलन की बनाए रखने का सुझाव देता है। यह समतुलन तभी सम्भव है जब 'पामपथी' और 'दक्षिणपथी' शक्तियां दोनों ही राजनीतिक व्यवस्था में मौजूद हों। उसके अनुसार वामपथी शक्ति में समानता का विकास करती है जबकि दक्षिणपथी शक्तियां व्यवस्था की क्षमता में वृद्धि करती हैं।

रिस्स का अभिमत है कि इन दोनों में समतुलन नहीं रहने पर राजनीतिक विकास 'विकास-फँद' (development trap) में फँस जाता है। ऐसी अवस्था में राजनीतिक व्यवस्थाएं 'बायें-बायें' के बीच अंधर घूमती रहती हैं और उनका विकास रुक जाता है। जब राजनीति 'बाईं या दाईं' तरफ अधिक झुक जाती है तब ही वह विकास-फँद में फँसती है। जब इन दोनों प्रकार की शक्तियों में समर्थ होता है तो इन दोनों के द्वारा राजनीतिक विकास का अर्थ असंग-अलग प्रकार के विकासों—समानता या क्षमता, से लिया जाने लगता है। इससे बचने के लिए यह आवश्यक है कि इन दोनों शक्तियों से बचा जाय। रिस्स ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि "जब तक राजनीति दक्षिणपथियों और बायेंपथियों के बीच समर्थ का रूप धारण किए रहती है तब तक इनमें से हर एक अपनी विशिष्ट मांगों, अभिवृद्ध क्षमता या केवल समानता को राजनीतिक विकास की चरम सीमा मानते रहते हैं। दोनों ही सम्भवतया इस बात को विस्मृत कर जाते हैं कि दोनों सिद्धान्तों में समतुलन स्थापित करने पर ही सरचनात्मक विभिन्नीकरण के स्तर को ऊपर उठाना सम्भव होता है और इससे समानता और क्षमता के दोनों ही मन्तव्यों को अधिकाधिक

मात्रा में प्राप्त कर करना सम्भव होता है।¹⁵ अतः विभिन्नीकरण का स्तर तभी ऊपर उठ सकता है जबकि इन दोनों लक्ष्यों में सन्तुलन प्राप्त कर लिया जाएगा। इससे समानता और क्षमता में अभिवृद्धि हो जाती है।

रिग्स का कहना है कि जब कोई राजनीतिक व्यवस्था दक्षिणपथी या वामपथी दिशा में बहुत दूर तक चली जाती है तब वह राजनीति विकास-फ़द में फसकर या तो पतन की अवस्था की ओर अग्रसर होती है या फिर विखंडित हो जाती है। यह घटना परम्परागत और आधुनिक दोनों ही प्रकार की राजनीतियों में कहीं अधिक सत्तातिवासीन राजनीतियों में विद्यमान रहता है। अतः रिग्स राजनीतिक विकास के लिए अत्यधिक संस्थाकरण को भी पर्याप्त नहीं मानता है। यहाँ यह हर्षितगटन से असहमत होते हुए यह मानता है कि अत्यधिक संस्थाकरण स्वयं ही विकास फ़द' बन सकता है। भारत और चीन की राजनीतियों का उदाहरण देते हुए रिग्स ने यह समझाने का प्रयास किया है कि एक में सर्वव्यापकवाद तथा बेग्रीकरण पर अत्यधिक बल दिया गया था जबकि दूसरी में विवेक्रीकरण और विशिष्टवाद पर जोर था। इस कारण, अन्ततः दोनों ही व्यवस्थाएँ टूट गईं। एस० पी० वर्मा ने रिग्स के मत की पुष्टि करते हुए लिखा है कि 'यूरोप का इतिहास इसके विपरीत गतिवान् संस्थागत परिवर्तनों और वामपथियों और दक्षिणपथियों के बीच में बार-बार झूलते रहने के कारण परस्पर विरोधी क्षमता और समानता के सिद्धान्तों के बीच नाजुक सन्तुलन रख सका, जिससे नई राजनीतिक तकनीकियाँ और अधिक सरचनात्मक दृष्टि से विभिन्नीकृत राजनीति उत्पन्न होती गई।'¹⁶ इस प्रकार, रिग्स ने समानता व क्षमता के सन्तुलन के साथ सरचनात्मक विभिन्नीकरण को जोड़कर राजनीतिक विकास का एक नवीन सिद्धान्त प्रतिपादित किया, जो सैद्धान्तिक परिष्कृतता तो रखता है किन्तु आनुभविक जाच पर खरा नहीं उतरता है।

राजनीतिक विकास का साम्यवादी मॉडल (The Communist Model of Political Development)

राजनीतिक विकास का साम्यवादी मॉडल वास्तव में आर्थिक विकास और साम्यवादी क्रांति को विश्व में प्रसारित करने के मार्क्स और लेनिन के सिद्धान्तों के ऊपर ही आधारित है। इस कारण पश्चिमी विचारकों का ध्यान राजनीतिक विकास के इस मॉडल की तरफ अभी हाल ही के वर्षों में आकर्षित हुआ है। मिलोवान डिजिलास की पुस्तक दि न्यू व्लास के 1960 में प्रकाशन से पश्चिमी विचारक साम्यवादी क्रांति व विशेषकर रूसी क्रांति की विकास के सामान्य सिद्धान्त निर्माण में भूमिका के बारे में विचार करने लगे हैं। डिजिलास ने बताया कि पश्चिम और रूस की राजनीतिक व्यवस्थाओं में सरचनात्मक समानताएँ, विशेषकर सत्ता को नियंत्रित करने वाले नए

¹⁵ F. W. Riggs 'The Theory of Political Development' in James E. Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis* New York, The Free Press, 1967, p. 341

¹⁶ S. P. Varma, *op cit* p. 283

वर्ग के रूप में पर्याप्त हैं। इसके बाद ग्रेजेजिन्सकी, हर्षिटमटन और एलफ्रेड मेयर ने यह स्पष्ट किया कि भूमिकाओं और संरचनाओं के बढ़ते हुए विभिन्नीकरण और लौकिकीकरण से अब रूस की राजनीतिक व्यवस्था और पश्चिम की संस्थागत व्यवस्थाओं में अधिक मिलाप (convergence) हो रहा है। एलफ्रेड मेयर ने यह स्पष्ट किया कि रूसी सर्वाधिकारी शासन, आतंक पर आधारित पुलिस राज्य न होकर 'सम्पूर्ण मानव प्रयत्नों को राजनीतिकृत करके सम्पूर्ण मानव सम्बन्धों को संगठित और नियोजित करता है।'¹⁷ सेटन वाटसन ने साम्यवाद को विवेचित करते हुए लिखा है कि 'यह व्यापक पहनापत्र, जिसमें बुद्धिजीवियों के एक वर्ग द्वारा प्रेरित पिछड़े लोगों की 'पश्चिम' के विपक्ष क्रांति का सर्वाधिक पहलू का केवल एक उदाहरण है।'¹⁸ कोटस्की ने पिछड़े देशों में राजनीतिक विकास लाने में साम्यवाद की भूमिका को राष्ट्रवाद के अनुरूप और उसका सहायक बताया है। इस सम्बन्ध में एल० पी० वर्मा ने लिखा है कि 'बीसवीं सदी के प्रारम्भ में रूस ने आधुनिकीकरण की दैसी ही समस्याओं का सामना किया जैसा कि पश्चिमी देशों ने किया था। किन्तु सामाजिक परिस्थितियों में भिन्नता के कारण उसने भिन्न तकनीकों और योजनाओं तथा रणनीतियों (strategies) का विकास किया।'¹⁹ अतः रूस में साम्यवादी दल ने रूस के आधुनिकीकरण और संरचनात्मक ढाँचे के विकास में वही भूमिका बजा दी है जो पश्चिम के देशों में उद्यमी वर्ग द्वारा निभाई गई, जिससे अधिक विकास हुआ, अधिक राजनीतिक एकीकरण और व्यापक सामाजिक संपादन आया। इस प्रकार, साम्यवादी दृष्टिकोण से राजनीतिक विकास पश्चिम से बहुत भिन्न नहीं है। इनमें केवल विधियों का अन्तर है। साम्यवादी, राज्य की अवपीड़ना या बाध्यकारी शक्ति को अधिक विकास में प्रयुक्त करते हैं जिससे राजनीतिक व्यवस्था में समानता, क्षमता और सहभागिता के साथ ही साथ संरचनात्मक विभिन्नीकरण और विशेषीकरण आता है। इस प्रकार, औपचारिक दृष्टि से नहीं यद्यपि में भी मॉडल राजनीतिक विकास को दृढ़ बनाने का नया रास्ता है।

लेनिन के सामने वही समस्या थी जो आज अनेक विकासशील देशों के सामने है कि 'कितने प्रकार कम से कम समय में पश्चिम के देशों ने जो शताब्दियों में प्राप्त किया है वैसा ही सामाजिक और आर्थिक आमूल परिवर्तन लाया जाए?'²⁰ इसके लिए साम्यवादियों ने राज्य में शक्ति का केन्द्रण करके और राज्य के सत्त के उपयोग से शीघ्र आर्थिक विकास का साधन अपनाया और राज्य को संचालित करने के अधिकरण के रूप में अत्यधिक संगठित, गहराई से प्रतिबद्धता वाला साम्यवाद सृजित किया। दूसरे विश्व युद्ध के बाद साम्यवादी विकास के और नए मॉडल सामने आए हैं। चीन, युगोस्लाविया

¹⁷ Alfred G. Meyer, *The Soviet Political System: An Interpretation*, New York, Random House, 1965, p. 267

¹⁸ H. Seton Watson, 'Twentieth Century Revolutions', *Political Science Quarterly*, Vol XXII, No 3, July-September 1951, p. 259.

¹⁹ S. P. Varma, *op cit*, p. 288.

²⁰ V. I. Lenin, *The Development of Capitalism in Russia*, Moscow, Foreign Languages Publishing House, 1956.

और पूर्वी यूरोप और अब वियतनाम में भी साम्यवादी विकास मॉडल उन देशों के विकास की आवश्यकताएँ पूरे कर रहे हैं। अतः विकास का विशेषकर आर्थिक विकास का यह मॉडल अन्ततः राजनीतिक विकास का मॉडल बन जाता है। क्योंकि, आर्थिक विकास और आधुनिकीकरण से राजनीतिक विकास के कई सक्षणों—समता, सहभागिता, विभिन्नोक्ति, विशेषीकरण और समानता आदि की समाज में स्थापना रोकी नहीं जा सकती। शायद यही कारण है कि विकासशील राज्यों में अधिकाधिक राज्य विकास के साम्यवादी मॉडलों के सशोधित रूप अपनी आवश्यकताओं के अनुसार ढोड़-मोड़कर अपनाते जा रहे हैं। जैसे साम्यवादी मॉडल राजनीतिक विकास का परीक्षा रूप से प्रोत्साहित नहीं करता, किन्तु आर्थिक विकास और आधुनिकीकरण से यह प्रेरित होता है। इस पर अभी और गहराई से चिन्तन व शोध की आवश्यकता है। शायद भविष्य में यह सुस्पष्ट विवरण के रूप में राजनीतिक विकास का भी मॉडल बन जाए।

राजनीतिक विकास की समस्याएँ (The Problems of Political Development)

राजनीतिक विकास की समस्याएँ केवल राजनीतिक व्यवस्था से ही सम्बन्धित नहीं हैं। वास्तव में, इन समस्याओं का सम्बन्ध उस पर्यावरण से अधिक है जिससे राजनीतिक व्यवस्था घिरी रहती है तथा जिसमें राजनीतिक विकास का काम चलता है। राजनीतिक आधुनिकीकरण की तरह ही राजनीतिक विकास की समस्याएँ अनेक विषयों से सम्बन्धित हैं। इनमें से कुछ प्रमुख समस्याएँ इस प्रकार हैं—(क) राष्ट्र निर्माण की समस्या, (ख) राजनीतिक व्यवस्था की समता में वृद्धि की समस्या, (ग) समानता लाने की समस्या, (घ) सहभागिता सम्भव बनाने की समस्या, (च) वैधता प्राप्त करने की समस्या, और (छ) आधुनिकीकरण की समस्या।

उपरोक्त समस्याओं का समाधान राजनीतिक विकास के साथ गठबन्धित है। क्योंकि राजनीतिक विकास का स्तर बढ़ता जाता है इन समस्याओं का समाधान होने में सहायता मिलती जाती है। किन्तु, विकासशील राज्यों में राजनीतिक विकास की समस्याएँ इससे कुछ भिन्नताएँ रखती हैं। इनमें से कुछ प्रमुख समस्याएँ इस प्रकार हैं—(क) राजनीतिक विकास के मॉडल के चयन की समस्या, (ख) राजनीतिक स्थायित्व की समस्या, (ग) सरचनात्मक व्यवस्थाओं की सुस्थिर स्थापना की समस्या, (घ) राजनीतिक विकास के अभिकरण—राजनीतिक दल, हित और दबाव समूहों के समुचित रूप में संगठित और विकसित होने की समस्या, और (च) हिंसात्मक राजनीति की समस्या।

विकासशील देशों की इन समस्याओं के समाधान में पेशीदागिया राजनीतिक विकास को प्रभावित ही नहीं करती हैं, अपितु, राजनीतिक पतन की ओर ले जाने की स्थिति उत्पन्न कर देती हैं। इस कारण से इन देशों में राजनीतिक विकास को प्रारम्भ में तो पर्याप्त महत्त्व दिया गया था किन्तु, वर्तमान दशक में आर्थिक विकास पर बल दिया जाने लगा है परन्तु इन देशों में अभी भी आर्थिक विकास के मार्ग भी अनिश्चित से

हैं। इस कारण, विकासशील देशों में राजनीतिक विकास की समस्याएँ इतनी गम्भीर हैं कि कोई वास्तविक समाधान सूत्र प्रतिपादित करना असम्भव सा ही लगता है।

राजनीतिक विकास उपागम की तुलनात्मक राजनीति में उपयोगिता (Utility of Political Development Approach in Comparative Politics)

जाम्बाराइब ने लिखा है कि राजनीतिक विकास का उपागम तुलनात्मक राजनीति में विशेष उपयोगिता रखता है। यह उपागम राजनीतिक विकास के विभिन्न स्तरों की परस्पर मापन योग्य परिस्थितियों के आधार पर तुलना सम्भव बनाता है। राजनीतिक विकास तीन प्रकार के समष्टि परिवर्तनों के सेटों के रूप में देखा जा सकता है और फिर इस आधार पर तुलनाएँ की जा सकती हैं। उसके अनुसार यह समष्टि परिवर्तन 'सेट' इस प्रकार हैं—

(अ) प्रशासनात्मक परिवर्तन—(i) बुद्धिसंगत अभिमुखीकरण, (ii) संरचनात्मक विभिन्निकरण, और (iii) क्षमताएँ।

(ब) सहभागिता परिवर्तन—(i) राजनीतिक संचालन, (ii) राजनीतिक एकीकरण, और (iii) राजनीतिक प्रतिनिधित्व।

(स) विस्तारमक परिवर्तन—(i) राजनीतिक विस्थापन, और (ii) विकास अभिमुखीकरण।

इन परिवर्तनों की राजनीतिक विभास के मंशणों में पहले चर्चा की जा चुकी है इसलिए इन्हें यहाँ पुनः समझाने की आवश्यकता नहीं है। यहाँ यह देखना है कि किस प्रकार इनके आधार पर तुलनात्मक विश्लेषण किये जा सकते हैं। जाम्बाराइब का कहना है कि इनमें से किसी भी सेट को या किसी एक परिवर्तन को लेकर उपयोगी तुलनाएँ की जा सकती हैं और उपयोगी निष्कर्ष ही नहीं, सामान्यीकरण की संरफ भी आगे बढ़ा जा सकता है। उदाहरण के लिए, राजनीतिक प्रतिनिधित्व का एक परिवर्तन सहभागिता को नापने के लिए लेकर, दो या अनेक व्यवस्थाओं की तुलना की जा सकती है। जाम्बाराइब ने इस उपागम की तुलनात्मक राजनीति में उपयोगिता का उल्लेख करते हुए लिखा है, 'समष्टि परिवर्तनों के यह 'सेट' अनेक विशिष्ट सांख्यिकीयों के निर्माण का आधार प्रस्तुत करते हैं जिनका विशेष प्रयोग हो सकता है, जिसमें व्यवस्थाओं, व्यवस्थाओं, और संरचनात्मक विश्लेषणों, राजनीतिक व्यवस्थाओं और राज्यों का सामान्य प्रकार में वर्गीकरण और राजनीतिक विकास का तुलनात्मक आवंटन या अधिमापन (admeasurement of political development) सम्मिलित है।'²³ इस प्रकार, राजनीतिक विकास उपागम तुलनात्मक विश्लेषणों में बहुत उपयोगी हो सकता है।

जाम्बाराइब और पापेल ने राजनीतिक विकास की अवधारणा को तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में उपयोगिता को विस्तार से विवेचित करते हुए इसके उपयोग को स्पष्ट ही

नहीं किया है, अपितु निश्चित उपयोगों का भी विवेचन किया है जो इस प्रकार हैं—
 (क) इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं का विवेचन, तुलना, स्पष्टीकरण और उनके बारे में भविष्यवाणी करने का आधार स्थापित करने में सहायता मिलती है। (ख) इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं का उनके राजनीतिक अतीत और भविष्यों, जिसका वे सामना करेंगी, के सदर्भ में वर्गीकरण करने में सहायता मिलती है। (ग) इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं की अर्थात्पूर्ण मानदण्डों के आधार पर तुलना करना सम्भव होता है; और (घ) राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में सामान्यीकरण करने में सहायता मिलती है।

इस सूची में रॉस ने इसकी उपयोगिता का एक और आयाम जोड़ा है। उसके अनुसार राजनीतिक विकास उपागम एक ऐसे पुनः का काम करता है जिससे परिमाणनमय व्यवहारवादी और तुलनात्मक राजनीति के शैक्षणिक अध्ययनों के प्रयत्नों को जोड़ना सम्भव है। इससे स्पष्ट है कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में राजनीतिक विकास उपागम का विशेष महत्त्व और उपयोग है। हम उपरोक्त बातों का संक्षेप में विवेचन करके इस उपागम की उपयोगिता का मूल्यांकन करेंगे।

(क) आमन्ड और पाबेल की मान्यता है कि तबनीकी परिवर्तन और सांस्कृतिक विस्तार से राजनीतिक व्यवस्थाओं को दिशा-विरोधों में प्रवेष्टने की क्षमता उत्पन्न होती है। इससे राजनीतिक व्यवस्था में परिवर्तन आते हैं और राजनीतिक व्यवस्था में आए परिवर्तन राजनीतिक विकास का मंच तैयार होते हैं। इस कारण, राजनीतिक विकास जिन बातों की सदर्भ में लेकर चलता है उससे राजनीतिक विकास के स्तरों का निरूपण और मापन हो सकता है जिसकी सहायता से राजनीतिक व्यवस्थाओं का विवेचन, तुलना, स्पष्टीकरण और उनके बारे में भविष्यवाणी करने का आधार स्थापित हो जाता है।

(ख) राजनीतिक विकास की अवधारणा से राजनीतिक व्यवस्थाओं का उनके अतीत के आधार पर वर्गीकरण और तुलना करना सम्भव हो जाता है। किसी भी राजनीतिक व्यवस्था का वर्तमान, अतीत के प्रभाव से मुक्त नहीं रह सकता है। यह बात सोवियत रूस और चीन जैसे राज्यों के बारे में, जिनका दावा है कि उन्होंने अतीत से पूर्णतया नाता तोड़ लिया है, भी सही है। अतः हर राजनीतिक व्यवस्था को कम या अधिक मात्रा में अतीत की कड़ी माना जा सकता है। इसका तात्पर्य यही हुआ कि राजनीतिक व्यवस्थाओं के विकास की सर्वाधिक शक्तिशाली निरोधक शक्ति और प्रतिबन्धक प्रभाव उनके राजनीतिक अतीत के ही होते हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं के अतीत से यह भी संकेत मिलता है कि किसी व्यवस्था ने भूतकाल में समस्याओं का किस प्रकार सामना और समाधान किया था। इसका ज्ञान यह संकेत भी दे सकता है कि भविष्य में आने वाली समस्याओं का वह व्यवस्था किस प्रकार मुकाबला करेगी? अर्थात् समस्याओं का समाधान करने की क्षमता का ज्ञान वास्तव में हर राजनीतिक व्यवस्था के भूतकाल से भी पर्याप्त मात्रा में हो सकता है। यही तो राजनीतिक विकास के सम्भावित मार्ग का संकेत है। यहाँ यह बात नहीं भूलनी चाहिए कि राजनीतिक व्यवस्थाओं का इतिहास ही उनके भावी विकास का एक मात्र नियामक नहीं है। किन्तु राजनीतिक व्यवस्थाओं का उनके भूतकाल से सम्बन्ध बना रहता है और यह राजनीतिक व्यवस्थाओं के सम्भावित भावी विकल्पों

को सीमित करता है। इस प्रकार, अतीत के राजनीतिक विकासों के आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण करने उनकी तुलना करना और निष्कर्ष निकालना सम्भव है।

राजनीतिक व्यवस्थाओं को उस भविष्य के सदृश में जिसका उन्हें सामना करना है, समझा जा सकता है। वर्तमान में राजनीतिक व्यवस्थाओं में विभिन्नीकरण, लौकिकीकरण और उप-व्यवस्था स्वायत्तता (धामन्ड यह तीन लक्षण ही राजनीतिक विकास के स्वीकार करता है) का स्तर यह निश्चय कर देता है कि भविष्य में इन राजनीतिक व्यवस्थाओं के विकास के मार्ग में क्या बाधाएँ आएँगी तथा कौन-कौन सी निरोधक शक्तियों का इन्हें सामना करना होगा? अर्थात्, विभिन्नीकरण, लौकिकीकरण और उप-व्यवस्था स्वायत्तता का स्तर, राजनीतिक व्यवस्थाओं में भविष्य का सामना करने की क्षमताओं का सचेत दे देता है। इस आधार पर विकासशील व्यवस्थाओं का वर्गीकरण करके उनकी तुलना से उनके भविष्य के बारे में सम्भावित विकास-दिशाओं का सचेत देना सम्भव हो जाता है।

(ग) राजनीतिक विकास का उपागम राजनीतिक व्यवस्थाओं की अर्धपूर्ण मानदण्डों के आधार पर तुलना करना सम्भव बना देता है। विकास का माप, भूमिका विभिन्नीकरण, लौकिकीकरण और उप व्यवस्था स्वायत्तता के संकेतकों के माप में द्वारा सम्भव है। अक्सर ऐसा देखा जाता है कि यह तीनों लक्षण साथ-साथ ही राजनीतिक व्यवस्थाओं में विकसित होते हैं। इनसे राजनीतिक व्यवस्थाओं के निष्पादन प्रतिमानों और कार्य-क्षमताओं का निर्धारण होता है। इसका यह अर्थ नहीं है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं की क्षमता के और निर्धारक नहीं होते हैं। आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक विकासों का भी राजनीतिक व्यवस्थाओं की क्षमता से सम्बन्ध है। इस प्रकार, एक प्रकार की क्षमता वाली व्यवस्था का दूसरे प्रकार की क्षमता वाली व्यवस्था से तुलनात्मक अध्ययन किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं की, विकास से सम्बन्धित लक्षणों के आधारों पर तुलना की जा सकती है, जैसे—(i) उच्च स्वायत्तता वाली लोकतान्त्रिक व्यवस्थाएँ, (ii) सीमित स्वायत्तता वाली लोकतान्त्रिक व्यवस्थाएँ, और (iii) निम्न या अल्प स्वायत्तता वाली लोकतान्त्रिक व्यवस्थाएँ।

स्वायत्तता, क्षमता और निष्पादनता के साथ इस प्रकार जोड़ी जा सकती हैं कि जिस राजनीतिक व्यवस्था में उच्च स्तर की उप-व्यवस्था स्वायत्तता होती उसकी क्षमता अन्य दो प्रकार—सीमित और अल्प उप-व्यवस्था स्वायत्तता, की व्यवस्थाओं से अनिवार्यतः अधिक होगी। इसी तरह, लौकिकीकरण या विभिन्नीकरण का आधार लेकर राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना और उनके बारे में आनुभविक निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं।

इसी तरह, स्वेच्छाचारी व्यवस्थाओं से सम्बन्धित राजनीतिक विकास के विभिन्न स्तरों को विकास के लक्षणों के आधार पर पहचाना जा सकता है। अगर स्वेच्छाचारी व्यवस्था में विभिन्नीकरण है तो उसको आधुनिकीकरणशील स्वेच्छाचारी और अगर यह नहीं है तो रूढ़िवादी स्वेच्छाचारी घामन कहें और उनकी परस्पर तुलना करने से विकास मार्ग का निश्चय करना भी सम्भव हो जाता है। प्रथम में, अनुकियात्मकता की क्षमता

वित्तुल असम्भव हो जाता है।²³ इस प्रकार, ला पालोम्बरा राजनीतिक विवास के सिद्धान्त से सम्बन्धित अवधारणाओं एवं प्रस्थापनाओं की, आनुमतिक परीक्षण की कसौटी पर काने में आने वाली कठिनाइयों के कारण, राजनीतिक विरूपणों में इनकी उपयोगिता के बारे में शकाए अभिव्यक्त करता है। किन्तु एस० पी० वर्मा ने राजनीतिक विकास की सिद्धान्त सम्बन्धी अपनी निराशा की अन्य कारणों से पुष्ट किया है। उन्होंने माना है कि न तो कोई ऐसा परिपूर्ण या आदर्श समाज है जिसकी तरफ सब समाजों की चलना चाहिए और न ही ऐसे संचलन की अपरिहार्यता है। उनके अनुसार पश्चिमी जगत में मतभेद और साम्यवादी जगत के अनेक रूपों में विभक्त होने तथा तीसरे विश्व के हर राज्य ने अपने विकास या पतन का अलग मार्ग अपनाकर 'विकासशील' और 'विकसित' राज्यों के बीच प्रत्यक्ष अन्तर को अवेहीन बना दिया है। इस सबसे यह स्पष्ट हुआ है कि राजनीतिक विकास के सिद्धान्त की उल्लेख अत्यधिक अस्थिर और गूँचे या कमजोर आधारों पर स्थापित है।²⁴

राजनीतिक विकास के सिद्धान्त निर्माण के प्रयत्नों में असफलता या निराशा इसके लिए ही विशिष्ट नहीं है। यह अन्य अवधारणाओं से सम्बन्धित सिद्धान्त निर्माण में भी देखने को मिलती है। सामाजिक विज्ञानों में और विशेषकर तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में सिद्धान्त की खोज अत्यधिक कठिन और जटिल हो जाती है। इस अनुशासन में राजनीतिक व्यवस्था, संरचना और प्रक्रिया स्वयं में पेचीदा होने के साथ ही साथ अन्य व्यवस्थाओं और तथ्यों से प्रभावित, नियमित और नियंत्रित रहती है। अतः ऐसी विविध प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं के राजनीतिक विकास सम्बन्धी सिद्धान्त निर्माण में सरलता रहेगी यह सोचना ही नहीं चाहिये। राजनीतिक विकास के अर्थ, व्याख्या और संक्षेपों को लेकर कितने मतभेद हैं यह हम पहले ही देख चुके हैं। राजनीतिक विकास के सम्बन्ध में अगर किसी एक विचारक के दृष्टिकोण विशेष को लिया जाय तो वह एका-पक्षीय सगता है। अमरीका में सामाजिक विज्ञान अनुसंधान परिषद के तत्वाधान में तुलनात्मक राजनीति की समिति ने राजनीतिक विकास की विभिन्न संरचनाओं और व्यवस्थाओं के साथ सम्बन्धित करते हुए 1966 तक छ पुस्तकें—*Communication and Political Development*, *Bureaucracy and Political Development*, *Political Modernisation in Japan and Turkey*, *Education, and Political Development*, *Political Culture and Political Development* and *Political Parties and Political Development* प्रकाशित की है। इनमें राजनीतिक विकास के विभिन्न पक्षों को लेकर गहराई से अध्ययन किए गये हैं। इसके बाद शायद इस समिति को ऐसा प्रयत्न निरर्थक लगा और इस प्रम में सातवा प्रकाशन काफी समय तक रुक गया जो अन्ततः 1971 में प्रकाशित हुआ। इस पुस्तक फ्राइसेस एण्ड सिक्वे सेज इन

²³ Joseph La Palombara quoted by Fred W. Riggs, 'The Theory of Political Development' in James C. Charlesworth, (ed) *Contemporary Political Analysis* New York, The Free Press 1967, p. 233

²⁴ S. P. Varma, *op. cit.*, p. 290

नीतिक विकास के सामान्य सिद्धान्त निर्माण का यह पहला प्रयास है जो विकासशील राज्यों का व्यापक सदस्य लेते हुए, पुराने प्रत्ययी ढांचों और दृष्टिकोणों से हटकर मर्यादवादी प्रत्ययों के आधार पर राजनीतिक विकास को स्पष्ट करता है। जाग्वाराइव ने राजनीतिक विकास के सिद्धान्त निर्माण का प्रयास एक देश विशेष या पहलू विशेष के आधार पर नहीं करके सामान्य विकास के समग्र दृष्टिकोण से किया है। उसके आनु-भविक तथ्यों से पुष्ट निष्कर्ष, राजनीतिक विकास के सामान्य सिद्धान्त निर्माण के मार्ग पर राजनीतिक विकासवादियों को बहुत आगे ले आए हैं और यह सम्भव है कि ऐसे ही कुछ और प्रयत्नों से राजनीतिक विकास का सामान्य सिद्धान्त निर्मित करना निकट भविष्य में सम्भव हो जाय।

राजनीतिक विकास का सामान्य सिद्धान्त निर्माण प्रयत्न विकासशील राज्यों के सदस्य में ही सम्भव हो सकता है। इन देशों में राजनीतिक विकास की गति व तीव्रता विशेष महत्व रखती है। इस कारण इनमें वह कुछ हो ही नहीं सकता है जो धीरे-धीरे विकसित होने वाले पश्चिमी देशों में हुआ है। इन देशों में विचारधाराओं के टकराव और दबाव भी जटिलताएं लाते हैं। इन सबके बावजूद, जाग्वाराइव का यह अनिमित उपयुक्त लगता है कि विकासशील राज्यों में यह उद्यम-पुनर्योज्य विशेष चिन्ता का कारण नहीं बननी चाहिये। यह सनातिकालीन व्यवस्थाओं की सामान्य विलक्षणता है। अतः हम यह कह सकते हैं कि विकासशील राज्य, अस्थाविवर्तों और परिवर्तनों में भी, एक विचित्र अनुक्रम से विकास मार्ग पर बढ़ रहे हैं। इनके उपान-भूतन से संकलित व्यापक तथ्य अवश्य ही राजनीतिक विकास का सामान्य सिद्धान्त निर्माण सम्भव बनाने में सहायक होंगे। अन्त में निष्कर्षित यही कहा जा सकता है कि राजनीतिक विकास की अवधारणा ही राजनीति के सामान्य सिद्धान्त निर्माण में सक्षम लगती है।

तुलनात्मक राजनीति का राजनीतिक आधुनिकीकरण उपागम

(POLITICAL MODERNISATION APPROACH IN COMPARATIVE POLITICS)

राजनीतिक विकास के उपागम में हमने राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण के बीच सामान्य अन्तर को समझने का प्रयास किया है किन्तु राजनीतिक आधुनिकीकरण राजनीतिक विकास से पृथक् अध्ययन उपागम के रूप में किस प्रकार प्रतिष्ठित हुआ उसकी वही चर्चा करना प्रासंगिक नहीं था। प्रस्तुत विवेचन में हम यह देखने का प्रयास करेंगे कि किस प्रकार राजनीतिक आधुनिकीकरण का तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में स्वतन्त्र दृष्टिकोण के रूप में प्रयोग होने लगा है। इस दृष्टिकोण के उदय और उपयोग के पीछे मूलतः वही कारण हैं जो राजनीतिक विकास के दृष्टिकोण के सन्दर्भ में सही हैं, अर्थात् एशिया, अफ्रीका और लेटिन अमेरिका में नये राज्यों के रूप में अनेक राष्ट्रों का उदय न केवल राजनीतिक विज्ञान के अध्ययन में नवीन आयामों का जनक बना, अपितु, तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण में तो यह विकास आधारभूत महत्व का बन गया है। राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रत्यय का तुलनात्मक विश्लेषणों

में प्रयोग क्या उपयोगिता रखता है, इसका विवेचन करने से पहले हम इस पक्ष पर चर्चा करेंगे कि 'राजनीतिक विकास' के उपागम के साथ ही 'राजनीतिक आधुनिकीकरण' के उपागम के विकास की आवश्यकता क्यों पड़ी? ऐसी क्या बातें हैं जिन्होंने राजनीतिक विकास के उपागम से अधिक उपयुक्त राजनीतिक आधुनिकीकरण के उपागम की तुलनात्मक विवर्णनों में बना दिया है? पहले हम संक्षेप में इसी पहलू पर विचार करेंगे।

राजनीतिक आधुनिकीकरण उपागम की आवश्यकता (The Necessity of Political Modernisation Approach)

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में आधुनिकीकरण का उपागम राजनीतिक व्यवहार की समझने के प्रयत्न और सन्दर्भों की ओर अधिक व्यापक बनाने के प्रयास स्वरूप स्थापित हुआ उपागम है। राजनीतिक विकास के विवेचन में हमने यह देखा है कि राजनीतिक विकास, राजनीतिक मरचनाओं के अधिवाधिक विभिन्नीकरण तथा विरोधीकरण होने के साथ-साथ राजनीतिक संस्कृति का अभिवृद्ध सौर्जिकीकरण है। इस अर्थ में राजनीतिक विकास का प्रमुख बल मरचनात्मकता पर है। अनेक राजनीतिशास्त्री यह महसूस करने लगे कि 'राजनीतिक व्यवस्थाओं' को विकास के समग्र सन्दर्भ में देखने से तथा केवल मरचनात्मकता पर बल देने से राजनीतिक व्यवस्थाओं की गत्यात्मक शक्तियों को समझने में सहायक अनेक तत्व छूट जाते हैं। अतः कुछ विचारक यह मानने लगे कि राजनीतिक व्यवस्थाओं को विकास के परिप्रेक्ष्य में देखने से बजाय आधुनिकीकरण के एक पक्ष के रूप में देखने से, राजनीतिक प्रक्रियाओं की वास्तविकताओं की तह तक पहुँचना सम्भव होगा। इन लोगों की मान्यता रही है कि 'राजनीतिक विकास' राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया का परिणाम है और राजनीतिक आधुनिकीकरण, समाज की आधुनिकीकरण प्रक्रिया से प्रेरित प्रभावित और निरूपित होता है। अतः राजनीतिक व्यवस्थाओं की राजनीतिक आधुनिकीकरण के परिप्रेक्ष्य में देखने से राजनीतिक व्यवहार की वास्तविक गत्यात्मक शक्तियों का अभिज्ञान या पहचान हो जाती है। इसलिये तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों की विकास के स्थान पर आधुनिकीकरण की समग्रतावादी प्रक्रिया के अंश के रूप में समझना सम्भव बनाने के लिए ऐसे नये दृष्टिकोण की खोज की जाने लगी जो यह सम्भव बना सके। इस तरह राजनीतिक आधुनिकीकरण का उपागम, राजनीतिक प्रक्रियाओं की आधुनिकीकरण व समग्रतावादी सन्दर्भ में समझने के लिए आवश्यक माना गया है।

हर एक समाज राजनीतिक विकास या राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए प्रयत्नशील रहता है या नहीं यह विवादग्रस्त बात है। ऐसे अनेक देश, विशेषकर विकासशील राज्यों में हैं जहाँ सत्ताधारी अभिजन राजनीतिक विकास या आधुनिकीकरण को अपने निजी स्वार्थों की पूर्ति के लिए प्रोत्साहित करते हैं। कुछ परम्परागत राज्यों में तो यहाँ तक हुआ है कि राजनीतिक विकास की सामान्य पर्यावरण से प्रेरित प्रवृत्ति की बलपूर्वक रोका गया है, जिससे सर्वसाधारण राजनीतिक प्रक्रियाओं में सहभागिता हानि के लिए आगे न आन पाए। क्योंकि, जनसाधारण का राजनीतिकरण सत्ताधारियों की परम्परागत

सत्ता की चुनौती का आधार तैयार करता है। उदाहरण के लिए, नेपाल या भूटान में अभी भी ऐसा हो रहा है। अतः विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं को समझने में राजनीतिक विकास की अवधारणा ऐसी स्थितियों में अपनी स्पष्टीकरण क्षमता में बहुत सीमित हो जाती है। किन्तु, आधुनिकीकरण एवं ऐसी प्रक्रिया है जो अनवरत चलती रहती है। इसकी अवरोध किया जा सकता है, परन्तु रोका नहीं जा सकता है। हर समाज आधुनिक बनना चाहता है। हर समाज में आधुनिक बनने की प्रवृत्ति स्वतः ही उत्पन्न होती है। अतः आधुनिकीकरण एक पेशीदा, किन्तु अनवरत चलने वाली सर्वव्यापी प्रक्रिया है। इसका कोई और छोर नहीं होता है। इस कारण तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों को ऐसी निरन्तरता, सर्वव्यापकता और समग्रता वाली प्रक्रिया से जोड़ने की आवश्यकता महसूस की जाने लगी। इसी प्रयत्न का परिणाम, राजनीतिक आधुनिकीकरण के उपागम के रूप में तुलनात्मक विश्लेषणों को सम्मिलित करना माना जा सकता है। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण के उपागम को, राजनीतिक व्यवस्थाओं की निरन्तरता वाली आधुनिकीकरण की प्रक्रिया के साथ सम्बन्धित करने समझने की कोशिश का परिणाम कह सकते हैं।

राजनीतिक विकास की अवधारणा पर आधारित तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में एक गम्भीर छतरा स्थैतिकता का है। राजनीतिक विकास की अवधारणा राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता एवं सततता से सम्बन्धित होने के कारण अपेक्षाकृत स्थैतिक अवधारणा मानी जाती है। राजनीतिक विकास की अवधारणा की स्थैतिकता के कारण इस प्रत्यय को राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन में प्रयोग करना, बहुत तेजी से या द्रुतगति से परिवर्तनशील राजनीतिक समाजों में सक्रिय गत्यात्मक शक्तियों की अवहेलना करना माना जाने लगा। इसलिए ऐन्टर ने ऐसी अवधारणा के प्रयोग पर बल दिया जो स्थैतिकता के दृष्टान्त से मुक्त हो तथा समाज के हर पहलू में होने वाले परिवर्तन की समग्रता से सम्बन्धित रहे। राजनीतिक व्यवस्था को आधुनिकीकरण की समग्र प्रक्रिया के सन्दर्भ में समझने के लिए ही राजनीतिक आधुनिकीकरण उपागम की आवश्यकता अनिवार्य हो गई। ऐन्टर ने अपनी पुस्तक **पोलिटिक्स आफ माइन्डिजेनस** में 'राजनीतिक आधुनिकीकरण' की अवधारणा को व्यापकतम बताया है। क्योंकि, यह, राजनीतिक विकास की अवधारणा की तरह राजनीतिक विन्यास, राजनीतिक विकास संरचनाओं और प्रक्रियाओं पर पड़ने वाले विविध सामाजिक और आर्थिक परिवर्तनों तक सीमित न रहकर सामान्य आधुनिकीकरण की समग्रतावादी प्रक्रिया का सन्दर्भ रखती है। इस कारण, तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों को, राजनीतिक आधुनिकीकरण का उपागम अधिक व्यापकतम सन्दर्भ से सम्बन्धित बनाने के लिए आवश्यक हो गया।

इस विवेचन से स्पष्ट है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण का उपागम, राजनीतिक विकास के उपागम से अधिक व्यापक सन्दर्भ से सम्बन्धित होने के साथ ही साथ ऐसी प्रक्रिया में सम्बद्ध है जो अनवरत गति से हर समाज में चलती रहती है तथा जिसमें राजनीतिक संरचनाएँ व संस्थाएँ प्रभावित व प्रेरित रहती हैं और जो स्वयं भी उसको नियमित व संचालित करने में सक्षम होती हैं। इसलिए, राजनीतिक आधुनिकीकरण का

उपागम, मुख्यतया, राजनीतिक विकास की अवधारणा की तुलनात्मक अध्ययनों में सीमित उपयोगिता के कारण आवश्यक हो गया। यह न केवल व्यापक सन्दर्भ से सम्बन्धित है बल्कि आधुनिकीकरण की सामान्य धारा में समाहित भी है। इस दृष्टिकोण में राजनीतिक सत्पाओं, प्रक्रियाओं में कहीं अधिक बल राजनीतिक अभिवृत्तियों पर दिया गया है। राजनीतिक व्यवहार की सञ्चालक शक्ति व्यक्तियों की राजनीतिक प्रक्रियाओं में सम्बन्धित अवबोधनता (perception) है। राजनीतिक सत्पाओं की अवबोधनता राजनीतिक व्यवस्थाओं की गत्यात्मक शक्तियों की महत्वपूर्ण नियामक व प्रेरक होती है और इसका परीत सम्बन्ध आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं से होता है। अतः राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना अगर आधुनिकीकरण के समग्र परिवेश में की जाए तो राजनीतिक दृष्टांत तक पहचाना सम्भव होता है। इसी प्रकार के लक्ष्य की प्राप्ति के साधन के रूप में राजनीतिक विकास उपागम से पृथक राजनीतिक आधुनिकीकरण का उपागम तुलनात्मक विवेचनों में प्रयुक्त किया जाने लगा। कई दृष्टियों से राजनीतिक आधुनिकीकरण, राजनीतिक विकास से समानता रखता है किन्तु दोनों में सन्दर्भ का महत्वपूर्ण अन्तर है। राजनीतिक आधुनिकीकरण का सन्दर्भ आधुनिकीकरण का है जो स्वयं समाजशास्त्रीय अवधारणा है। राजनीतिक विकास का सन्दर्भ राजनीतिक व्यवस्था है। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण का अर्थ समझने से पहले हमें आधुनिकीकरण का अर्थ समझ लेना चाहिए, जिससे इन दोनों की एक समझ बँटने का खतरा नहीं रहे।

आधुनिकीकरण का अर्थ व परिभाषा (The Meaning and Definition of Modernisation)

आधुनिकीकरण अनवरत चलन वाली प्रक्रिया है। यह सर्वव्यापी और अत्यधिक पैचीदा अनुलक्षण है। एस० पी० वर्मा ने आधुनिकीकरण की परिभाषा करना अत्यन्त कठिन माना है। उन्होंने लिखा है कि 'आधुनिकीकरण, विकास की तरह ही ऐसा शब्द (term) है जिसकी परिभाषा करना अत्यधिक कठिन है।'²⁵ आधुनिकीकरण की सामान्य परिभाषा करते हुए क्लौड वेल्च ने लिखा है 'आधुनिकीकरण एक प्रक्रिया है जो साधनों के विवेकपूर्ण उपयोग पर आधारित होती है और आधुनिक समाज की स्थापना के उद्देश्य से युक्त होती है।'²⁶ इस परिभाषा से आधुनिकीकरण का स्पष्टीकरण नहीं होता है क्योंकि इसमें आधुनिक शब्द के आशय की स्पष्ट नहीं किया गया है। सरनर ने अपनी पुस्तक पॉलिग आफ ट्रेडिशनल सोसाइटी में इसका अर्थ करते हुए केवल इतना कहना ही पर्याप्त समझा है कि 'आधुनिकीकरण विवेकपूर्ण परिवर्तन की प्रक्रिया है।' वेलाह ने आधुनिकीकरण को 'साध्यों या गतव्यों की बुद्धिसंगतता कहा है। सामान्य व्यर्थों में आधुनिकीकरण उन्नति, लाभ व समृद्धि की दिशा में परिवर्तन की अत्यधिक

²⁵S P Varma *op cit*, p 301

²⁶Claude E. Welch Jr (ed.), *Political Modernisation—A Reader in Comparative Political Change* Belmont, California Wadsworth Publishing Co Inc, 1967, p 2

वेचोदा प्रक्रिया है। इसलिए आधुनिकीकरण के बारे में हर्षितगटन का यह कहना काफी उपयुक्त लगता है कि यह बहुवर्तीय प्रक्रिया है जिससे मानव की गतिविधियों व विचारों के सभी क्षेत्रों में परिवर्तन सम्मिलित रहता है।

इस प्रकार, आधुनिकीकरण का कोई एक पहलू नहीं होकर हर्षितगटन की मान्यता के अनुसार अनेक पहलू हैं। इसको हम शहरीकरण, उद्योगीकरण, लौकिकीकरण, वैज्ञानिक और संचार सहभागिता इत्यादि से ही सम्बन्धित नहीं मानें हैं, अपितु इनको राष्ट्रीय अभिज्ञान, प्रवेशन, एकीकरण आदि अनेक तत्वों से भी जोड़ सकते हैं। वर्तमान मंडल में हमें आधुनिकीकरण के व्यापक विवेचन में न रुकें हैं और न ही इसके सामान्य अर्थ से भागे बढ़ने की आवश्यकता है। हमारा मुख्य ध्येय राजनीतिक आधुनिकीकरण की समझना और इसका तुलनात्मक विश्लेषणों में किस प्रकार प्रयोग होना है यह देखना है। अतः हम आधुनिकीकरण की रौबर्ट ई० बार्ड के द्वारा दी गई व्याख्या का पर्याप्त मानकर चलेंगे। बार्ड ने आधुनिकीकरण का अर्थ करत हुए लिखा है, 'आधुनिकीकरण, आधुनिक समाज की तरफ से जाना वाली ऐसी प्रवृत्ति (क्रिया या चेष्टा) है जिसकी प्रमुख विशेषता इनके वातावरण की भौतिक और सामाजिक परिस्थितियों को नियंत्रित या प्रभावित करने की अनूतपूर्व समर्थता है और जो मूल्य-व्यवस्था की दृष्टि से इस क्षमता या समर्थता की वाछनीयता व परिणामों के बारे में आश्रयभूत रूप में आशावादी है।'²⁰

आधुनिकीकरण के उपराक्त अर्थ से स्पष्ट है कि इनको सुनिश्चित ढंग से परिभाषित नहीं किया जा सकता है। इसके केवल एक ही तत्व पर सहमति दिखाई देती है। सभी विचारक इसको समाज में परिवर्तनों की सम्पूर्णता से सम्बन्धित मानते हैं। किन्तु हर परिवर्तन की आधुनिकीकरण नहीं कहा जा सकता, क्योंकि परिवर्तन समाजों की पीछे ले जाने वाले भी हो सकते हैं। अतः सभी विद्वान आधुनिकीकरण के अर्थ में इस बात पर भी सहमति रखते हैं कि यह परिवर्तनों की ऐसी प्रक्रिया है जो प्रगतिशीलता की ओर उन्मुख रहती है। आधुनिकीकरण के इस अर्थ से बड़े ढाँचे पर पश्चिमीकरण या पाश्चात्त्यीकरण का समानार्थी मान लिया जाता है। इसलिए इन दोनों का अन्तर समझना आवश्यक है। क्योंकि, इन दोनों को हम मौलिक अन्तर वाली अवधारणाएँ पाते हैं।

आधुनिकीकरण और पाश्चात्त्यीकरण में अन्तर (The Difference between Modernisation and Westernisation)

सामान्यतया आधुनिकीकरण और पाश्चात्त्यीकरण की समानार्थी मानने की प्रामाणिक प्रवृत्ति का प्रचलन कम से कम विकासशील देशों में अवश्य पाया जाता है। इसलिए इन दोनों अवधारणाओं में समानता है या नहीं, इसका स्पष्टीकरण करना आवश्यक है। सभी विकासशील राज्यों में अभी तक, पश्चिम की हर बात में नक़्क़ करके आधुनिक बनने की प्रवृत्ति की प्रवणता की। इसका प्रमुख कारण यह था कि पश्चिम के देश विकसित हैं, विकसित होना आधुनिकता की निशानी है और विकास का अर्थ यह लगाया

²⁰Robert E. Ward, "Political Modernisation and Political Culture in Japan", *World Politics*, Vol. XV, No. 5, July 1963, p. 580

जाने लगा कि जैसा बहा होता है वैसा ही बहा हो। अतः हर विकासशील राज्य में आधुनिक बनने के लिए पश्चिम की नकल करने की होड़ और दौड़ होने लगी। राजनीतिक व्यवस्थाओं के लिए सर्वप्रधानिक संरचनाओं तक के प्रतिमान पश्चिम से ही लिए गए। यद्यपि यह सब अब समाप्त होने लगा है, फिर भी, अभी तक इस अनुकरण की प्रथा का पूर्णतया सोप नहीं हो पाया है। अतः इन दोनों अवधारणाओं के अन्तर को स्पष्ट करने पर ही शायद आधुनिकीकरण को पाश्चात्यीकरण के समान अर्थ का मानने की प्रवृत्ति पूर्णतया समाप्त हो सकेगी। यहाँ हम केवल दो अन्तरी का विवेचन करके इनके अन्तर को समझने का प्रयास करेंगे।

आधुनिकीकरण मूल्य-युक्त अवधारणा है। हर प्रकार का परिवर्तन आधुनिकीकरण नहीं माना जाता है। इसका सम्बन्ध ऐसे सर्वव्यापी मूल्यों से है जो स्थान, समय और परिस्थिति के बाधनों में मुक्त होते हैं। अतः उद्देश्ययुक्त परिवर्तन या ऐसे परिवर्तन जिनका अन्ततः मूल्य व्यवस्था से सम्बन्ध हो, आधुनिकीकरण कहा जाता है। इनके अर्थ में हम यह देख चुके हैं कि यह आगे की ओर उन्मुक्त परिवर्तनों का नाम है। जबकि पाश्चात्यीकरण का सम्बन्ध मूल्यों से नहीं है। यह मूल्यों से मुक्त अवधारणा है। यही कारण है कि पाश्चात्यीकरण का न कोई जन्म होता है और न ही कोई दिशा हाती है। उदाहरण के लिए, विकासशील देशों में पहनावे का ढग पश्चिमी देशों के अनुरूप बदलना पाश्चात्यीकरण कहा जाएगा, किन्तु इसको आधुनिकीकरण नहीं कहा जा सकता। अतः आधुनिकीकरण मूल्य-सम्बद्ध अवधारणा है जबकि पाश्चात्यीकरण मूल्य-रहित अवधारणा है।

आधुनिकीकरण का अर्थ करते समय हमने ब्रेलाह के शब्दों में कहा था कि यह साध्यों या गन्तव्यों की बुद्धिमत्तता है, अर्थात् आधुनिकीकरण में किसी प्रकार के परिवर्तन की स्वीकृति या अस्वीकृति मूल्यों के अनुरूप गन्तव्यों तक ही सीमित नहीं है। अतः इनका प्रमुख आधार परिवर्तनों की बुद्धिमत्तता या तर्कसम्मतता है। एम० एन० श्रीनिवास ने आधुनिकीकरण को इसलिए ही सामाजिक प्रगति का 'अवतार' तक कह दिया है। अतः आधुनिकीकरण में क्या अच्छा है या क्या बुरा है? कौन सा परिवर्तन आगे की ओर उन्मुक्त है तथा कौन-सा परिवर्तन पीछे की ओर से आने वाला है इसका निर्णय-आधार मानव समाज की मूल्य व्यवस्था या उसके साध्य और गन्तव्य होते हैं। पाश्चात्यीकरण में यह सब नहीं होता है। यहाँ मूल्यों या साध्यों का कोई आधार नहीं होता है। यहाँ तक कि इसमें उपयोगिता का आधार भी सामान्यतया नहीं रहता है। यही कारण है कि पाश्चात्यीकरण में किसी गतिविधि का आधार या उसकी स्वीकृति या अस्वीकृति भावनाओं या उम्रों पर आधारित हो सकती है। इस प्रकार, आधुनिकीकरण को पाश्चात्यीकरण का पर्याय नहीं माना जा सकता है। (इन दोनों में अन्तर को और विस्तार से समझने के लिए समाजशास्त्र की पुस्तकें देखी जा सकती हैं।) यह दोनों अवधारणाएँ अलग-अलग हैं। पाश्चात्यीकरण केवल भौतिक से ही अधिक सम्बन्ध रखता है जबकि आधुनिकीकरण का सम्बन्ध मानव के मूल्यों की समग्रता से है। इन दोनों अवधारणाओं के अन्तर के बाद हम आधुनिकीकरण के विभिन्न पहलुओं की चर्चा करेंगे जिसमें इन अवधारणा का अर्थ और अधिक स्पष्ट हो जाए।

आधुनिकीकरण के विभिन्न पहलू (Different Aspects of Modernisation)

आधुनिकीकरण के अर्थ में हमने यह देखा है कि हर्षितमदन इसको बहुमुखी प्रक्रिया मानते हैं जिससे मानव की गतिविधियों व विचारों के सभी क्षेत्रों में परिवर्तन होता रहता है। इससे स्पष्ट है कि आधुनिकीकरण के विभिन्न पहलू हैं और उनमें से एक पहलू राजनीतिक भी है जिससे हमारा प्रस्तुत अध्याय में मुख्यतया सम्बन्ध है। वैसे तो आधुनिकीकरण समग्रतावादी परिवर्तनों से सम्बन्धित होने के कारण, अनेकों पहलू रखते हुए भी केवल एक परिपूर्णता वाली अवधारणा ही मानी जानी चाहिए, किन्तु इसके अर्थ के स्पष्टीकरण के लिए हम इसके प्रमुख पहलुओं का संक्षेप में अर्थ करेंगे।

(क) आधुनिकीकरण का आर्थिक पहलू (Economic aspect of modernisation) - अधिकांश आधुनिकीकरण को आर्थिक अनुसंधान के रूप में देखा जाता है तथा इसको उद्योगीकरण की प्रक्रिया से जोड़ा जाता है। जिस देश में उत्पादन का ढंग परिवर्तित हो गया हो अर्थात् उत्पादन में मशीनों का अधिकाधिक उपयोग होने लगा हो, तो ऐसा समाज आर्थिक दृष्टि से औद्योगिक और आधुनिक कहलाएगा। जब जीवन निर्वाही कृषि (subsistence agriculture), विप्रीय कृषि (market agriculture) में परिवर्तित होने लगे तो यह आर्थिक आधुनिकता की निशानी मानी जायगी। डा० एस० पी० बर्मा ने इस सम्बन्ध में लिखा है आर्थिक आधुनिकीकरण में, "आर्थिक क्षेत्र में जीवन-निर्वाही कृषि, बाजारी कृषि से बदल दी जाती है, व्यापार, उद्योग और अन्य अकृषिय गतिविधियों के मुकाबले में कृषि की अवनति हो जाती है, तथा यथो-यथो यह गतिविधि राष्ट्रीय स्तर पर अधिकाधिक केन्द्रीकृत होने लगती है यथो-यथो आर्थिक गतिविधियों का क्षेत्र-विस्तार होता जाता है।"¹ इस प्रकार आधुनिकीकरण, आर्थिक विकास में क्षेत्र में, प्रमुखतया उद्योगीकरण की दिशा में महत्त्वपूर्ण परिवर्तनों का आना माना जाता है। संक्षेप में खेतिहर अर्थव्यवस्था का औद्योगिक अर्थव्यवस्था में रूपान्तरण आर्थिक आधुनिकीकरण की निशानी माना जाता है।

(ख) आधुनिकीकरण का सामाजिक पहलू (Social aspect of modernisation) - सामाजिक दृष्टि से आधुनिकीकरण का आशय व्यक्ति के व्यवहार और मनोवृत्तियों में परिवर्तन आने से है। इस अर्थ में अनेक अर्थ सम्बन्धित सामाजिक, मानसिक व मनो-वैज्ञानिक दृष्टि से व्यवहार प्रतिमानों में अन्तरी से आधुनिकीकरण को जोड़ा जाता है। अतः इस पक्ष को समझने के लिए इसके सामाजिक, मनोवैज्ञानिक व बौद्धिक पहलुओं को संक्षेप में अलग-अलग देखना अधिक उपयोगी होगा।

सामाजिक आधुनिकीकरण में यह प्रवृत्ति प्रबल होती है कि व्यक्ति की परिवार और प्राथमिक समूहों से निष्ठा हटकर ऐच्छिक और संगठित द्वितीय (अग्रस्तय या परोक्ष) संगठनों में निष्ठा बढ़ती जाती है। उदाहरण के लिए, व्यक्ति, नवबो, अन्य सस्थाओं, अभिर्वाचन संगठनों के प्रति अधिक निष्ठावान होता जाता है।

मनोवैज्ञानिक आधुनिकीकरण में मूल्यों, अभिवृत्तियों और आकांक्षाओं में आधारभूत

परिवर्तन आ जाते हैं। आधुनिक व्यक्ति यह विश्वास करने लगता है कि प्रकृति और समाज में परिवर्तन न केवल सम्भव और वांछनीय है बल्कि यह स्वयं उसके द्वारा साधे जा सकने हैं। व्यक्ति यह भी मानने लगता है कि स्वयं वह वातावरण में माने वाले परिवर्तनों के अनुकूल बन सकता है। आधुनिक व्यक्ति की मन स्पष्टि उसकी निष्ठाओं और अभिप्रायों की टोस और नजदीकी निकारों से हटाकर बृहत्तर और अधिक महत्वपूर्ण मगटन जैसे वर्ग और राष्ट्र में लगाव उत्पन्न करने की हो जाती है।

बौद्धिक दृष्टि से आधुनिकीकरण का आगम मनुष्य के अपने धारों तरफ़ के परिवेश सम्बन्धी ज्ञान में अभूतपूर्व वृद्धि का होता और इस प्रकार के ज्ञान का सम्पूर्ण समाज में संचारण होना है। ज्ञान का यह प्रसार व विस्तार नि.ग. जन-संचारण व साक्षरता के माध्यमों द्वारा होता है।

इन प्रकार सामाजिक दृष्टि से आधुनिकीकरण सम्पूर्ण समाज में व्यक्ति के व्यक्ति से सम्बन्धों से सम्बन्धित होता है। यह मनुष्य की निष्ठाओं के परम्परागत प्रतिमानों के स्थान पर नये प्रतिमान प्रस्थापित करता है। इसमें व्यक्ति कम से कम यह मानने लगता है कि वह सब कुछ को बदलकर अपने अनुकूल बना सकता है।

(ग) आधुनिकीकरण का राजनीतिक पहलू (Political aspect of modernisation)—राजनीतिक अनुशासन के रूप में आधुनिकीकरण राजनीतिक संरचनाओं, प्रक्रियाओं और व्यक्तियों में विविध किन्तु विद्येय प्रकार के परिवर्तन आता है। राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक समाज में व्यक्ति की राजनीतिक सहभागिता बृहत्तर स्तर पर होन लगती है। ऐसे समाज में लोगों के मन में राष्ट्रीयता की भावनाएँ शक्तिशाली हो जाती हैं।

आधुनिकीकरण के विभिन्न पहलुओं के विवेचन से स्पष्ट है कि यह सब पहलू परस्पर घनिष्ठता ही नहीं रखते हैं बल्कि, एक दूसरे से अलग ही नहीं किए जा सकते। इन पहलुओं की आपस में सम्बन्ध-सूत्रता इस बात की पुष्टि करती है कि आधुनिकीकरण व्यापक जटिल परिवर्तन प्रक्रिया है। समुचित दृष्टिगत ने इस सम्बन्ध में ठीक ही विद्या है कि "आधुनिकीकरण ऐसी व्यापक प्रक्रिया है जो आर्थिक विकास के क्षेत्र तथा भौतिक प्रगति में मूलभूत परिवर्तन लाता है। इसमें राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति व संघटनकता और जीवन के मनोवैज्ञानिक व सामाजिक क्षेत्रों में परिवर्तन आ जाता है।" ²² आधुनिकीकरण के इस अर्थ के सदर्भ में राजनीतिक आधुनिकीकरण का आगम समझना अत्यन्त सरल हो जाता है। अब हम पहले राजनीतिक आधुनिकीकरण का अर्थ व परिभाषा करेंगे और उसके बाद तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के तपागम के रूप में इसकी उपयोगिता का मूल्यांकन करेंगे।

²² Samuel P. Huntington, "Political Development and Decay", *World Politics*, Vol. XVII, April 1965, pp. 32-33

राजनैतिक आधुनिकीकरण का अर्थ और परिभाषा (The Meaning and Definition of Political Modernisation)

राजनैतिक आधुनिकीकरण, राजनीतिव विकास से कही अधिक व्यापक अवधारणा है। समाजों में, सामाजिक सञ्चालन और आर्थिक विकास के परिणामस्वरूप और राजनीतिक परिवर्तनों को सामान्यतया राजनीतिक आधुनिकीकरण का नाम दिया जाता है। कोलमैन के अनुसार राजनीतिक आधुनिकीकरण सत्रातिकातीय समाजों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाले सरचनात्मक तथा सांस्कृतिक परिवर्तनों का समूह है। इन परिवर्तनों का सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धित संस्थाओं, संरचनाओं प्रक्रियाओं तथा व्यवहार प्रतिमानों से होता है। इस अर्थ में राजनीतिक आधुनिकीकरण राजनीतिक विकास से अधिक व्यापक अवधारणा कही जा सकती है। इसको व्यापक अवधारणा मानने का प्रमुख कारण इसका सहरोकरण उद्योगीकरण लोकिकीकरण, लोकतांत्रिकरण, शैक्षणिक और साधन सहायिता से आने तक के परिवर्तनों से सम्बन्धित होता है। इसका अर्थ राजनीति से सम्बन्धित पहलुओं को लेकर मानव दृष्टिकोण में परिवर्तन आना है। राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक समाज कही कहा जा सकता है जिसमें व्यक्ति का अभिज्ञान राजनीतिक व्यवस्था और इसके विभिन्न पक्षों से होने लगता है।

कोलमैन ने राजनीतिक आधुनिकीकरण की परिभाषा करते हुए लिखा है कि "राजनीतिक आधुनिकीकरण ऐसे संस्थागत ढांचे का विकास है जो पर्याप्त लचीला और इतना शक्तिशाली हो कि उसमें उठने वाली मांगों का मुकाबला कर सके।"³³ इस तरह राजनीतिक आधुनिकीकरण या सम्बन्ध ऐसी राजनीतिक व्यवस्था के विकास से है जो इतनी लचीली हो कि हर प्रकार की मांग को प्रस्तुत होने के अवसर प्रदान कर सके, किन्तु उसमें इतनी शक्ति सम्पन्नता भी हो कि हर प्रकार की मांग का समुचित ढंग से मुकाबला कर सके, अर्थात् हर उचित मांग को स्वीकार करने के साथ ही साथ उसे पूरा करने और अनुचित मांग को दृढ़ता के साथ ठुकरा देने की क्षमता रखने वाली राजनीतिक व्यवस्था को राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक व्यवस्था कहा जाता है। राजनीतिक आधुनिकीकरण के अर्थ व परिभाषा से स्पष्ट है कि विशेष लक्षणों वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं को ही राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक कहा जाता है। राजनीतिक आधुनिकीकरण के अर्थ से इसकी विशेषताओं का संकेत मिलता है। अतः इसकी प्रमुख विशेषताओं का विवेचन करना इसके अर्थ की अधिक सुस्पष्टता से समझने में सहायक माना जा सकता है।

राजनैतिक आधुनिकीकरण की विशेषताएँ (Characteristics of Political Modernisation)

राजनैतिक आधुनिकीकरण की विशेषताओं व लक्षणों को लेकर विद्वान एकमत नहीं

है। मोटे तौर पर राजनीतिक आधुनिकीकरण के तीन लक्षणों को प्रमुख माना जाता है। ये लक्षण इस प्रकार हैं—(क) राज्य में बढ़ता हुआ शक्ति केन्द्रण और सत्ता के परम्परागत स्रोतों का शक्तिहीन होना। (ख) राजनीतिक संस्थाओं का विभिन्नीकरण व विघोषीकरण। (ग) राजनीति में जनता की बढ़ी हुई सहभागिता तथा व्यक्तियों का सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था से अधिकाधिक अभिज्ञान।

अनेक लेखकों ने राजनीतिक आधुनिकीकरण की इन्हीं विशेषताओं को विस्तार से निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत विवेचित किया है। उनके अनुसार राजनीतिक आधुनिकीकरण वाली राजनीतियों में निम्नलिखित विशेषताएँ पाई जाती हैं।

(क) राज्य या केन्द्र में शक्ति का अधिकाधिक केन्द्रण (Increased centralisation of power in the state or the centre)—राजनीतिक आधुनिकीकरण का एक महत्वपूर्ण लक्षण यह है कि मानव जीवन की गतिविधियों से सम्बन्धित सभी प्रकार की शक्तियों का राज्य या राजनीतिक व्यवस्था में केन्द्रीकरण होने लगता है। इसका यही तात्पर्य है कि राजनीतिक व्यवस्था अधिकाधिक शक्तियों की नियामक बनने लगती है। तकनीकी प्रगति, अन्तर्राष्ट्रीय धजबूरियाँ, प्रतिरक्षा की आवश्यकताएँ और संचालन या सम्प्रेषण साधनों के विकास के कारण व्यक्ति के जीवन का राजनीतिक पहलू सर्वोपरित्व की ओर बढ़ता जाए तो यह राजनीतिक आधुनिकीकरण की परिस्थितियों का प्रस्तुत होना है। राजनीतिक शक्ति का महत्त्व बढ़ना राजनीतिक आधुनिकीकरण की निशानी है। इससे यह अर्थ नहीं निकलता है कि राजनीतिक शक्ति एक बिन्दु पर केन्द्रित होनी चाहिये। राजनीतिक शक्ति के बिबेन्द्रीकरण की व्यवस्थाएँ इसे राजनीतिक पिछड़ेपन की निशानी नहीं बनाती वरन्, यह राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए आवश्यक मानी जाती है। यहाँ राज्य में शक्ति-केन्द्रण का एक ही अर्थ है कि राजनीतिक शक्ति महत्त्वपूर्ण और अन्य शक्तियों की नियामक व संचालक बन जाय तो राजनीतिक दृष्टि से समाज आधुनिक कहा जाएगा।

(ख) राज्य या केन्द्र का समाज में अधिकाधिक प्रवेशन या पहुँच (Increased penetration of state or centre in the society)—प्राचीन समाजों की राज्य-व्यवस्था को 'पुलिस राज्य' कहकर पुकारा जाता था। इन समाजों में राज्य का काम केवल वही था जो पुलिस के द्वारा किया जाता है। राज्य देश की बाहरी आक्रमणों से रक्षा करने तथा आन्तरिक व्यवस्था बनाए रखने के कार्यों का निष्पादन करता था। सरकार की जनता के साथ नकारात्मक सम्पर्कता व भूमिका थी। इसका प्रमुख कारण यह था कि सरकार की समाज में न पहुँच समझ थी और न ही यह आवश्यक थी। यह सम्भव इसलिए नहीं थी कि यातायात और संचार के साधनों का विकास नहीं हुआ था। यह पहुँच आवश्यक इसलिए नहीं थी क्योंकि राज्य पुलिस-राज्य थे जिनमें सरकारों की नकारात्मक भूमिका के कारण उनकी जनता से केवल कर वसूल करने व व्यवस्था बनाए रखने तक से ही सरोकार था। इसका यही अर्थ है कि ऐसी गतिविधियों तक सीमित राज्य-व्यवस्था आधुनिक नहीं थी।

राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए सरकार की जनता तक पहुँच, वृद्धिपरक होनी

चाहिए। जनता व सरकार की हर स्तर पर सम्पर्कता का अर्थ राज्य का समाज में अधिकाधिक प्रवेशन होता है। यह तभी सम्भव होता है जब सरकारें सकारात्मक कार्यों के निष्पादन में आगे बढ़ें। दूसरे शब्दों में लोक-कल्याण व जनसाधारण के उत्थान के लिए सरकारों का कार्य करने लगना राजनीतिक आधुनिकीकरण की निशानी है। ऐसा कहा जाता है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में (i) राज्य या सरकार की जनता तक पहुँच होती है। (ii) सरकार की जनता तक पहुँच या प्रवेशन आवश्यक है। (iii) सरकार की जनता तक पहुँच सम्भव है।

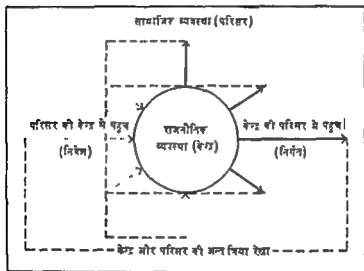
लोक-कल्याणकारी राज्य के विचार के विकास ने सरकारों के कार्यों को इतना अधिक बढ़ा दिया है कि उनका समाज में प्रवेशन होने लगा। अब मनुष्य के जन्म से लेकर मृत्यु तक का सारा जीवन सरकार की पहुँच में आ गया है। राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए यह प्रवेशन आवश्यक है। अब राज्य या सरकार को जनता के लिए वह सब कार्य करने होते हैं जो जनता चाहती है। सरकार का आधार जनता की इच्छा हो जाने से, सरकारें जन सरकारें बन गई हैं। यह लोमसत्त व्यवस्था का विकास भी कहा जा सकता है। यहाँ यह ध्यान देने की बात है कि आधुनिक सरकारों की समाज के हर स्तर में पहुँच या प्रवेशन सम्भव है। संचार साधनों के विकास के कारण सरकार की गतिविधियों के क्षेत्र का विस्तारीकरण हुआ है। इसी कारण, वृहत्तर नीतिरचारी या प्रशासन कार्मिकों की सहायता से अभूतपूर्व घुटि हुई है। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण की यह विशेषता होती है कि इसमें सरकार, व्यक्ति व समाज में इतना प्रवेशन पा लेती है कि मनुष्य जीवन की सम्पूर्णता का सन्तानन सरकार या राजनीतिक व्यवस्था द्वारा होने लगता है।

(ग) केन्द्र और परिधि या परिसर की बढ़ी हुई अन्त क्रिया (Increased interaction between the centre and the periphery)—आधुनिक राजनीतिक समाजों में केन्द्र और परिसर की अन्त क्रिया बहुत बढ़ जाती है। इस बढ़ी हुई अन्त क्रिया का यही अर्थ है कि राजनीतिक शक्ति के विभिन्न केन्द्र आपस में इतने अधिक अन्त क्रियाशील हो जाते हैं कि दोनों स्तर के केन्द्र निरन्तर सम्प्रेषण के माध्यमों से जुड़ से जाते हैं। अगर इसको हम राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रथम लक्षण के साथ सम्बन्धित करके देखना चाहें तो यह कहा जाएगा कि राजनीतिक आधुनिकीकरण में एक साथ दो तरफा प्रक्रिया चलती रहती है। यहाँ केन्द्र का अर्थ राजनीतिक व्यवस्था से है और परिधि या परिसर का अर्थ समाज से है। व्यवहारवादियों की शब्दावली में इसको निवेश और निर्गत (inputs and outputs) कहा जा सकता है। इसको चित्र 7.3 द्वारा समझाया जा सकता है।

चित्र 7.3 से यह स्पष्ट होता है कि किस प्रकार आधुनिकीकरण वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में केन्द्र और परिसर की पारस्परिकता बढ़ जाती है। राजनीतिक दल, हित और दबाव समूह नीतिरचारी और निर्वाचनों के माध्यमों से यह सम्पर्कता बढ़ती है तथा संचार के साधनों के द्वारा इसमें निरन्तरता बनी रहती है। ऐसी सम्पर्कता वाला राजनीतिक समाज आधुनिक कहा जाता है।

(घ) सत्ता के परम्परागत स्रोतों का निबंन होना (The weakening of traditional sources of authority)—राजनीतिक आधुनिकीकरण में सत्ता के स्थान का नाटकीय घिसकाव या स्थानान्तरण हो जाता है। परम्परागत राजनीतिक समाजों में राजनीतिक सत्ता का स्रोत कबीरों के मुखिया, राजा-महाराजा, धार्मिक गुरु, पारिवारिक प्रमुख इत्यादि होते हैं। ऐसे राजनीतिक समाजों में लोगों की प्राथमिक निष्ठा और आस्था ऐसे ही परम्परागत शक्ति केन्द्रों में रहती है। व्यक्तियों के लिए इन शक्ति स्रोतों का महत्त्व

- > केन्द्र और परिसर की सम्पर्क रेखा
 —————> केन्द्र का परिसर में प्रवेशन
 > परिसर का केन्द्र में प्रवेशन



चित्र 7.3 राजनीतिक आधुनिकीकरण में केन्द्र व परिसर की अलग सम्यक्षता

ही नहीं होता है वरन, लोग इनको श्रद्धा की दृष्टि से देखते हैं। उदाहरण के लिए, भारत में स्वतन्त्रता के बाद अनेक वर्षों तक राजा-महाराजाओं व जातीय नेताओं का प्रभाव बना रहा था। राजनीतिक आधुनिकीकरण में सत्ता के इन परम्परागत स्रोतों का लोप होने लगता है। अगर यह समाज में बने भी रहते हैं तो भी इन की शक्ति क्षीण हो जाती है और व्यक्ति इन के प्रति निष्ठा नहीं रखकर राष्ट्रीय राजनीतिक सत्ता के प्रति निष्ठा-मान बन जाते हैं। ह्यूगटन ने राजनीतिक आधुनिकीकरण की इस विशेषता का उल्लेख करते हुए लिखा है कि आधुनिक राजनीतिक समाज में "धार्मिक, परम्परागत, पारिवारिक और जातीय सत्ताओं का स्थान एक तौनिकीकृत और राष्ट्रीय राजनीतिक सत्ता के द्वारा

ले लिया जाता है।³⁴ कार्ल डायच ने इस विशेषता को सामाजिक संचालन का नाम देते हुए लिखा है कि "पुरानी सामाजिक, आर्थिक और मनोवैज्ञानिक प्रतिबद्धताओं के प्रमुख पुंज क्षीण हो जाए या टूट जाए और व्यक्ति समाजीकरण और व्यवहार के नए प्रतिमान अपनाने के लिए उत्समशैल हो जाए"³⁵ तो यह विकास राजनीतिक आधुनिकीकरण की दिशा में महत्वपूर्ण कदम होगा।

सत्ता के परम्परागत स्रोतों के निर्वन्स होने और उनके स्थान पर राष्ट्रीय राजनीतिक सत्ता की स्थापना, राजनीतिक आधुनिकीकरण की सबसे अधिक महत्वपूर्ण व मूलभूत विशेषता है। इसके अभाव में आधुनिकीकरण के अन्य सभी लक्षण प्रभावहीन बन जाते हैं। इसलिए ही राजनीतिक आधुनिकीकरण को सक्षिप्त परिभाषा करते हुए हॉटिंग्टन ने लिखा है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण 'परम्परागतता से मुक्ति' (disengagement from traditionalism) है। किसी भी समाज में परम्परागतता के निरासी का बना रहना ही आधुनिकीकरण का विसोम कहा जाता है। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण सत्ता के परम्परागत स्रोतों पर सत्ता के नये स्रोतों का आरोपण होना है। उदाहरण के लिए, विकासशील राज्यों में राजनीतिक आधुनिकीकरण के रास्ते में सबसे बड़ी रुकावट सत्ता के परम्परागत स्रोतों का मजबूती से अट्टे रहना है। भारत में स्वतन्त्रता के तीस वर्ष बाद भी जातीय, धार्मिक और छोटे-मोटे राजा-महाराजाओं का काफी प्रभाव बना हुआ है। यद्यपि सत्ता के स्रोत भारत में क्षीण हो रहे हैं किन्तु, सत्ता का नाटकीय स्थानान्तरण न होकर बहुत ही मधुरगति से रूपान्तरण हो रहा है। अनेक विकासशील राज्यों में सत्ता के परम्परागत स्रोतों की शक्तिशालिता ही लोकतन्त्र की असफलता का प्रमुख कारण बन गई है।

(घ) राजनीतिक संस्थाओं का विभिन्नीकरण और विशेषीकरण (The differentiation and specialisation of political institutions)—राजनीतिक आधुनिकीकरण की एक विशेषता में हम यह विवेचन कर चुके हैं कि राजनीतिक व्यवस्था (केन्द्र) और समाज (परिस्तर) की सम्पर्कता में अत्यधिक वृद्धि हो जाती है। सरकार राजनीतिक क्षेत्र से आगे बढ़कर आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक कार्यों का निष्पादन करने लगती है। सरकार के कार्यों में वृद्धि के कारण आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ अत्यधिक पेचीदा हो जाती हैं। इनकी जटिलता के साथ ही साथ कार्यों का क्षेत्र वृहत्तर होने लगता है तथा इसके लिए कार्यक्षमता विशेष ज्ञान के आधार पर सम्भव हो सकती है। इस कारण, सरकारों को अपने वृद्धिपरक कार्यों के सुचारु संचालन के लिए न केवल सस्थागत व्यवस्थाओं का विभिन्नीकरण करना आवश्यक हो जाता है, ज्वषितु, उनमें कार्यात्मक विशेषता लाना भी अनिवार्य लगने लगता है। सस्थाओं के विभिन्नीकरण और विशेषीकरण के बिना यह सम्भव हो ही नहीं सकता है कि सरकारें वे सब कार्य ठीक

³⁴Samuel P. Huntington, 'Political Mobilization America vs Europe,' *World Politics*, Vol XVIII, No 3, April 1966, p 378

³⁵Karl W. Deutsch, 'Social Mobilization and Political Development,' *American Political Science Review*, Vol LV, Sept. 1971, ■ 494

ढंग से कर सकें जिन्हें करने के लिए आधुनिक समाजों में उन्हें उत्तरदायित्व सौंपा जाता है।

अतः आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक संस्थाओं का विभिन्नीकरण और विशेषीकरण होना अनिवार्य है। यह दोनों व्यवस्थाएँ एक साथ चलने वाली हैं। विभिन्नीकरण से विशेषीकरण की व्यावहारिक बनाना सम्भव है। अन्यथा, विशेषीकरण होने पर भी संस्थागत व्यवस्थाओं को पृथक् पृथक् नहीं किया गया तो यह व्यवहार में नहीं आ सकेगा। विकासशील राज्यों में इसी कठिनाई का सामना हर देश को करना पड़ रहा है। इन देशों में राजनीतिक संरचनाओं के विभिन्नीकरण में तो कोई कठिनाई नहीं है किन्तु, इन विभिन्नीकृत संस्थाओं के लिए विशेषज्ञ कर्मियों (specialized personnel) का अभाव है। इसी कारण, विकासशील देशों में आर्थिक दृष्टि से आधुनिकीकरण और राजनीतिक आधुनिकीकरण में बेमेतता बनी हुई है।

विकासशील राज्यों में तुलनात्मक अध्ययन, राजनीतिक संस्थाओं के विभिन्नीकरण और विशेषीकरण के बहुत सीमित स्तर तक ही होने के कारण, सम्भव ही नहीं हो पाते हैं। विशेषकर माइक्रो-स्तर (micro-level) के अध्ययन तो करीब-करीब असम्भव से ही लगते हैं। इस कठिनाई के कारण विकासशील देशों की राजनीतिक व्यवस्थाओं का विकसित राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं से तुलनात्मक अध्ययन वर्तमान परिस्थितियों में तो किए ही नहीं जा सकते हैं। यही कारण है कि अनेक पाश्चात्य विद्वानों ने विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं या संस्थाओं का अलग-अलग ही अध्ययन करना वर्तमान परिस्थितियों में अधिक उपयोगी माना है।

(छ) राजनीति में जनसाधारण की बढ़ी हुई सहभागिता (Increased popular participation in politics) — राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए संस्थात्मक और प्रक्रियात्मक परिवर्तन ही पर्याप्त नहीं है। संस्थाओं और प्रक्रियाओं में जन-सहभागिता कितनी है यह भी राजनीतिक आधुनिकीकरण का एक महत्वपूर्ण मानदण्ड है। विकासशील राज्यों में जनसाधारण की संस्थागत व्यवस्थाओं और प्रक्रियात्मक विकासों के माध्यमों के विकास के कारण राजनीति में सहभागी होने के अवसर व साधन तो उपलब्ध हैं किन्तु लोगों के राजनीति के प्रति उदासीन रहने के कारण उसमें जनसहभागिता नहीं बढ़ती है। इसके लिए जन-संचालन आवश्यक है। जब तक जन-संचालन नहीं होता है राजनीतिक आधुनिकीकरण व्यावहारिक रूप नहीं ले पाता है। सर्वसाधारण की राजनीति में सहभागिता राजनीतिक आधुनिकीकरण की ऐसी पूर्वशर्त है जिसके अभाव में अन्य विकास निरर्थक से बन जाते हैं।

राजनीतिक व्यवस्था में लाभों का वितरण सब वर्गों व समाज के सब भागों में तभी हो सकता है जब तक, राष्ट्रवाद, राजनीतिक, प्रक्रियाओं के सर्वांगीण हो, और उत्तरदायित्वपूर्ण रूप से उसमें सहभागी बने। विकासशील राज्यों में दो परस्पर विरोधी प्रवृत्तियाँ जन-सहभागिता के सम्बन्ध में देखने को मिलती हैं। कुछ राज्यों में तो सहभागिता सब सीमाओं को पार करके अराजकता की अवस्था तक राजनीतिक व्यवस्थाओं को धकेलने लगी है। उदाहरण के लिए, 26 जून 1975 तक भारत में ऐसी ही सहभागिता होने लगी

थी। दूसरी तरफ, अनेक देश ऐसे हैं जहाँ पर नागरिक राजनीतिक व्यवस्था के प्रति इतने उदासीन व निष्प्रिय हैं कि सहभागिता के सबसे महत्त्वपूर्ण अवसर निर्वाचन तक का उपयोग नहीं करते हैं। उनका मतधिकार निरर्थक ही रहता है।

अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए सरचनात्मक और प्रश्रियात्मक व्यवस्थाओं की स्थापना या विकास ही काफी नहीं रहता है। इसके लिए जनता की उत्तरदायी सहभागिता आवश्यक है। यहाँ केवल सहभागिता ही पर्याप्त नहीं है। सहभागिता ऐसी होनी चाहिये जिसमें व्यक्ति अपने दायित्वों को समझते हुए सहभागी बने। विकासशील राज्यों में राजनीतिक सहभागिता को सस्यागत रूप में हित व दबाव समूहों द्वारा अनेक स्तरों पर सम्भव बनाया जाता है, किन्तु इन देशों में ड्रेड यूनियन्, राजनीतिक दल और हित समूह ही सहभागिता को पलत डम से निष्पादित कराने के प्रेरक हैं। इसलिये राजनीतिक आधुनिकीकरण में जनसाधारण की बड़ी हुई सहभागिता ही काफी नहीं है। यह सहभागिता उत्तरदायित्वपूर्ण भी होनी चाहिए अन्वया, राजनीतिक व्यवस्था पर अनुचित व मलल दबाव पड़ने लगे और राजनीतिक व्यवस्था टूट जाएगी। विकासशील देशों में व्यवस्थित व सरकारी के उसर फेर का यही प्रमुख कारण रहा है। इन देशों में या तो सहभागिता का पूर्ण अभाव है या यह सस्यागत व प्रक्रियात्मक व्यवस्थाओं की मज सीमाओं को पार कर जाती है। दोनों ही परिस्थितियाँ राजनीतिक आधुनिकीकरण से अधिक राजनीतिक पतन की व्यवस्थाएँ बन जाती हैं।

(ज) व्यक्तियों का सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था से सर्वाधिक अभिज्ञान (Greater identification of individuals with the political system as a whole)—राजनीतिक आधुनिकीकरण वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में व्यक्तियों की अभिवृत्तियों में परिवर्तन आना अधिक महत्त्व रखता है। जब तक मनुष्यों ने विचारों और दृष्टिकोण में परिवर्तन नहीं आता है तब तक राजनीतिक आधुनिकीकरण की सरचनात्मक और प्रक्रियात्मक व्यवस्थाएँ औपचारिक ही बनी रहती हैं। राजनीतिक आधुनिकीकरण के ऊपरी ढाँचे में तत्पता का समावेश व्यक्तियों ने दृष्टिकोण में परिवर्तन आने पर ही होता है। जब तक व्यक्ति राष्ट्रीय अभिज्ञान या राष्ट्रीयता ने विचार से युक्त नहीं होते तब तक राज्य और राजनीतिक व्यवस्था में उनको अपनापन नहीं लवेगा। इस अपनेपन के अभाव में व्यक्तियों की गिष्ठा किसी और स्थान से प्रतिबद्ध रहेगी। इससे राजनीतिक आधुनिकीकरण के अर्थ लक्षण छोछले होकर रह जायेंगे। अतः राजनीतिक व्यवस्थाओं के आधुनिकीकरण के लिए यह आवश्यक है कि व्यक्ति की सर्वाधिक निष्ठा राजनीतिक व्यवस्था के भागों से अधिक सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था से होती जाए। ऐसा अभिज्ञान एकीकरण का माध्यम बनता है और इससे सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में एक ऐसी बन्धनकारी धारा प्रवाहित होने लगती है जिससे व्यक्ति परस्पर अपनेपन में बंधकर सक्रिय रहने लगते हैं।

इसी तथ्य की दूसरी तरह से कहना चाहे तो यह कहा जा सकता है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण वाली राजनीतिक व्यवस्था में व्यक्तियों की मनोवृत्ति में राष्ट्रीय व्यवस्था की धारणा गहरी जम जाती है। उनको अन्य राजनीतिक सम्स्याओं के समाव व निष्ठाओं

॥ उपर उठाने की अवस्था ही राजनीतिक आधुनिकीकरण की अवस्था है। विकासशील देशों को राष्ट्रीय आन्दोलन के समय इस प्रकार की अभिवृत्ति-युक्त कहा जा सकता है। किन्तु, स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद सगार्यों व अभिमानों की अन्य संस्थाओं के महत्त्वपूर्ण बन जाने ॥ कारण, इन देशों में आधुनिकीकरण की प्रक्रिया में विघटिता आई है। राजनीतिक आधुनिकीकरण वाले समाज में व्यक्ति पहले अपने आपको राष्ट्रीय व्यवस्था के रूप में पहचानता है और बाद में अन्य अभिमान की संस्थाओं से अपने को जोड़ता है। उदाहरण के लिए, भारत की राजनीतिक दृष्टि से आधुनिकीकरण कहने की अवस्था तब आयेगी जब भारत का हर नागरिक अपने आपको पहले भारतीय और बाद में बंगाली, गुजराती या पंजाबी मानने की अभिवृत्ति से मुक्त होगा। आज भारत के किसी नागरिक से पूछा जाए कि तुम कौन हो, तो उसका उत्तर राष्ट्रीय संस्थाओं को छोड़कर अन्य संस्थाओं के साथ अभिमान के रूप में ही होगा। भारत का हर नागरिक जब तक स्वभावतः अपने आपको भारतीय न मानने लगे तब तक यहाँ राजनीतिक आधुनिकीकरण का सम्पूर्ण सरचनात्मक जाल औपचारिक हो बना रहेगा।

कुछ विद्वानों का कहना है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण का यह लक्षण सर्वाधिक महत्त्व रखता है। इसी के कारण व्यक्ति राजनीतिक व्यवस्था का सही अर्थों में प्रभावी घटक बन पाता है। राजनीतिक व्यवस्था से लगाव होना विशेष आवश्यक नहीं है। इसी तरह, राजनीतिक संस्थाओं में निष्ठा हो यह भी बहुत जरूरी नहीं है, किन्तु सम्पूर्ण शासन व्यवस्था से अभिमान आवश्यक है। अन्यथा समाज में न कोई बग़्गनकारी शक्ति होगी और न ही राजनीतिक व्यवस्था में सहभागिता की अन्त प्रेरणा उत्पन्न होगी। इससे अभाव में व्यक्ति राजनीतिक संस्थाओं से ही नहीं, राजनीतिक प्रक्रियाओं से भी दूर रहने लगता है। वह इनसे उदासीन बन जाता है जो अतः निराशा लाती है और इससे राजनीतिक आधुनिकीकरण की सम्पूर्ण प्रक्रिया ही ठप्प सी लगने लगती है। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए व्यक्तियों का सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था से सर्वाधिक अभिमान आवश्यक ही नहीं अनिवार्य सा है।

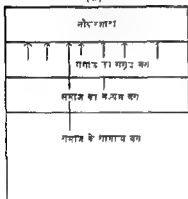
(स) बृहत्तर व व्यापक आधार वाली नौकरशाही (Broad based and enlarged bureaucracies)—राजनीतिक आधुनिकीकरण वाले राजनीतिक समाज में सरकार के कार्यों में वृद्धि हो जाती है। अनेकों नई संस्थाएँ और सरचनाएँ स्थापित हो जाती हैं। आधुनिकीकरण ॥ कारण आर्थिक विकास के नये दायित्व भी सरकार पर आ जाते हैं। इन सबको निष्पादित करने के लिए नौकरशाही का आकार आवश्यक रूप से बृहत्तर हो जाता है। उदाहरण के लिए, भारत को जब 1947 में स्वतन्त्रता मिली उस समय की नौकरशाही के कार्मिकों की संख्या और 1977 में लोक-प्रशासन में लगे व्यक्तियों की संख्या में बीस गुणा वृद्धि इस बात की पुष्टि है कि यहाँ राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाएँ चल रही हैं।

राजनीतिक व्यवस्थाओं को केवल नौकरशाही के बृहत्तर आकार के आधार पर ही आधुनिक नहीं कहा जाता है। वास्तव में आधुनिकीकरण के लिए नौकरशाही के आकार के बढ़ाने से कहीं अधिक महत्त्वपूर्ण उससे आधार का व्यापकपन है। व्यापक

आधार का अर्थ यह है कि नौकरशाही के कर्मचारियों में सारे समाज में से भर्ती होने की केवल प्रक्रियात्मक व्यवस्था ही नहीं हो, अपितु, प्रशासनिक वास्तव में समाज के सभी वर्गों से आ सकें, इसकी व्यवस्था है। इसको चित्र 74 द्वारा इस प्रकार समझा जा सकता है।

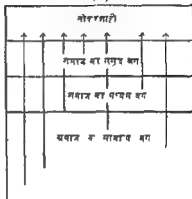
सोशियल आधार वाली नौकरशाही

(क)



व्यापक आधार वाली नौकरशाही

(ख)



चित्र 74 नौकरशाही में समाज में आधार

चित्र 74 के तुलनात्मक अध्ययन से स्पष्ट हो जाएगा कि 'क' चित्र में प्रशासन के कर्मचारी समूह वर्ग से ही आते हैं। कुछ कम मध्यम वर्ग के बहुत कम कर्मचारी सामान्य वर्ग के केवल ऊपर वाले भाग से आते हैं। यह सीमित आधार वाली नौकरशाही है। 'ख' चित्र में प्रशासन के कर्मचारी सभी वर्गों से आते हैं और तबसे बड़े सामान्य वर्ग से सर्वाधिक कामिक आते हैं। ऐसी नौकरशाही व्यापक आधार वाली होगी। राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए नौकरशाही का ऐसा ही व्यापक आधार आवश्यक है। इससे सम्पूर्ण समाज लोकप्रशासन में सम्मिलित हो जाता है। विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में प्रशासन के आधार की वृद्धि के साथ ही माथ नौकरशाही के कामिकों की संख्या में अत्यधिक वृद्धि हो गई है, किन्तु नौकरशाही के अधिकतर कर्मचारी केवल ऊपर के तबसे ही आते हैं। उदाहरण के लिए, भारत की उच्चतर सेवाओं — भारतीय प्रशासकीय सेवा, भारतीय विदेश सेवा और भारतीय पुलिस सेवा (IAS, IFS and IPS) के दो तिहाई कामिक शक्त सम्बन्धों से सम्बन्धित पाए गए हैं। इससे स्पष्ट है कि इन सेवाओं में अधिकांश व्यक्ति ऊपर के वर्गों व समाज के समूह तबसे ही आते हैं। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए यह आवश्यक है कि नौकरशाही का वृहत्तर आधार ही नहीं हो अपितु उदात्त आधार भी व्यापक होना चाहिए।

विकासशील राज्यों में नौकरशाही अभिजन (bureaucratic elite) अपना एक अलग

छोँचतान का स्वाभाविक परिणाम राजनीतिक व्यवस्थाओं पर ऐसे दबावों का पड़ना होता है जिसके भार की व्यवस्थाएं अनुभवहीन होने के कारण ढो नहीं पाती हैं। इसी कारण से अनेक विकासशील राज्यों में राजनीतिक अस्थायित्व पाया जाता है। जैसे देखा जाए तो राजनीतिक अस्थायित्व स्वयं में ऐसी शक्तियों को बल दे सकता है जो राजनीतिक आधुनिकीकरण में पर्याप्त व महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। किन्तु इससे कई बार नकारात्मक प्रक्रियाएं अधिक प्रबलता प्राप्त कर लेती हैं और निरंकुश व्यवस्थाओं की स्थापना से आधुनिकीकरण का राजनीतिक पक्ष मुझा दिया जाता है। यही कारण है कि विकासशील देश राजनीतिक दृष्टि से आधुनिकीकरण की आकांक्षाएं रखते हैं, अनेक देशों में इसके लिए आवश्यक संस्थात्मक संरचनाएं भी स्थापित हैं और कुछ देशों में मानवीय क्षमता भी विद्यमान है, परन्तु निहित स्वार्थों में राजनीतिक व्यवस्थाओं को उससाकर मुड़ीभर सोग राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं को पलटने में सफल हो जाते हैं। जैसे यह बीमारी का लक्षण होते हुए भी स्वस्थता की ओर ले जाने वाली प्रवृत्ति का प्रेरक माना जा सकता है। इस सम्बन्ध में कुछ लोगों की यही मान्यता है कि विकासशील राज्यों में राजनीतिक अस्थायित्व के दौर, अन्ततः राजनीतिक आधुनिकीकरण की रांग को बढ़ाने वाले ही सिद्ध होंगे।

राजनीतिक आधुनिकीकरण की विशेषताओं और लक्षणों से यह स्पष्ट हुआ है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण को प्रभावित करने वाले कई परिवर्तन होते हैं। राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया रिक्तता में संचालित नहीं होती है। राजनीतिक व्यवस्था सामाजिक व्यवस्था में संचालित होती है जो स्वयं अनेक व्यवस्थाओं में मिलकर बनी है और अन्तर्राष्ट्रीय पर्यावरण से घिरी होने के कारण उसके दबावों व लिखावों से मुक्त नहीं रह सकती है। यही बात राजनीतिक आधुनिकीकरण के बारे में सही है। अतः हम इसको प्रभावित करने वाले तथ्यों व परिवर्तनों का विवेचन करके ही यह समझ सकते हैं कि क्यों एक ही क्षेत्र में आने वाले दो देशों में राजनीतिक आधुनिकीकरण का स्तर भलग-भलग हो जाता है। उदाहरण के लिए, भारत और पाकिस्तान को लिया जा सकता है। इन दोनों देशों में राजनीतिक आधुनिकीकरण के अलग-अलग प्रतिमान व प्रक्रियाएं देखने को मिलती हैं।

राजनीतिक आधुनिकीकरण को प्रभावित करने वाले परिवर्तन (Factors or Variables Affecting Political Modernisation)

राजनीतिक आधुनिकीकरण के नियामकों (determinants) की निश्चित सूची बनाना न सम्भव है और न ही यह आवश्यक है। ऐसी सूची बनाना सम्भव तो इसलिये नहीं है क्योंकि यह परिवर्तन राजनीतिक व्यवस्था तक ही सीमित नहीं होते हैं। अधिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, धार्मिक और ऐतिहासिक पक्षों से भी इनका सम्बन्ध होता है। ऐसी सूची बनाना आवश्यक इसलिये नहीं है कि इनका विवेचन हम केवल यह समझने के लिए कर रहे हैं कि क्यों एक देश के अनुरूप ही सारी स्थितियाँ दूसरे देश में होने पर भी, इन दोनों देशों में राजनीतिक आधुनिकीकरण के स्तर, दिशाएं व मात्राएं भलग-भलग

हो जाती हैं। उदाहरण के लिए, भारत और श्रीलंका अनेक दृष्टियों से समानताएँ रखते हैं। दोनों में ही संसदीय शासन प्रणाली है और दोनों में ही नियतकालिक चुनावों की व्यवस्था है तथा दोनों ही देशों में स्वतन्त्रता प्राप्ति (श्रीलंका 4 फरवरी 1948 को स्वतन्त्र हुआ था) के बाद कई बार आम चुनाव हो चुके हैं, किन्तु श्रीलंका में अब तक हुए आठ आम चुनावों (सातवाँ आम चुनाव मई 1970 में हुआ था) में सत्तारूढ़ दल हमेशा पराजित होकर विपक्ष के रूप में चला जाता है, अर्थात् हर आम चुनाव में सत्ता का राजनीतिक दलों में बदल-बदल हुआ है, किन्तु भारत में राष्ट्रीय स्तर पर ऐसा पिछले छे चुनावों में नहीं हुआ है। यहाँ बार-बार एक ही दल सत्ता में आता है। ऐसे ही तथ्यों को समझन के लिए हम राजनीतिक आधुनिकीकरण को प्रभावित करने वाले कुछ परिवारों का यहाँ उल्लेख कर रहे हैं। जिन परिवारों को यहाँ दिया जा रहा है, उनमें से हर एक पर मतभेद हो सकता है इसलिये मैं यहाँ वही तथ्य दे रहा हूँ जिनको मैं अधिक महत्वपूर्ण मानता हूँ और जिन पर अधिक मतभेद नहीं है। सामान्यतया राजनीतिक आधुनिकीकरण को प्रभावित करने वाले परिवारों में—

(क) परम्परावादी राजनीतिक संरचनाएँ और संस्कृति (Traditionalistic political structures and political culture);

(ख) आधुनिकीकरण को धकेलने की ऐतिहासिक काल-नियति (The historical timing of modernisation thrust),

(ग) राजनीतिक नेतृत्व की प्रकृति और अभिव्यक्ति (The character and orientation of political leadership) और

(घ) व्यवस्था—विशेषकर, राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति (The nature of the system particularly the political system) के परिवर्त्य प्रमुख माने जाते हैं।

(क) राजनीतिक आधुनिकीकरण की परिभाषा और विशेषताओं के विवेचन में हमने यह देखा है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण आम परम्परागतता से मुक्ति (disengagement from traditionalism) को माना जाता है। इसलिये राजनीतिक संरचनाओं की परम्परागत प्रकृति का राजनीतिक आधुनिकीकरण पर बहुत प्रभाव पड़ता है। उदाहरण के लिए, नेपाल में राजनीतिक संरचनाओं की परम्परागतता के साथे में डालने का प्रयत्न किया गया है। इसके कारण नेपाल का राजनीतिक आधुनिकीकरण भारत के मुकाबले में बहुत ही धीमी गति से हो रहा है। कुछ लोग तो यहाँ तक कहते हैं कि नेपाल में राजनीतिक संरचनाओं की परम्परागतता की प्रकृति के कारण ही वहाँ राजनीतिक उथल-पुथल नहीं होती है और राजगद्दी पूर्णतया सुरक्षित बनी हुई है। यही बात भूटान के बारे में कही जा सकती है। मध्यपूर्व के अनेक राज्यों में राजनीतिक संरचनाओं का परम्परागत रूप राजनीतिक आधुनिकीकरण में बाधक है।

राजनीतिक संरचनाओं को राजनीतिक व्यवस्था की आधारशिला कहा जाता है। इन्हीं के द्वारा प्रस्तुत ढांचे में राजनीतिक प्रक्रियाओं के प्रतिमानित होने की व्यवस्था होती है। अब राजनीतिक प्रक्रियाओं की संचालक, संरचनात्मक व्यवस्था, परम्परागतता के बंधनों में जकड़ी हुई हो तो राजनीतिक आधुनिकीकरण नहीं हो सकता। इसलिये

राजनीतिक संरचनाओं को परम्परागतता की जकड़नों से मुक्त करना राजनीतिक आधुनिकीकरण का वातावरण तैयार करता है। जनेक विकासशील राज्यों में परम्परागतता के दबाव इतने प्रबल होते हैं कि राजनीतिक संरचनाओं को आधुनिक रूप देना सम्भव ही नहीं हो पाता है।

संरचनाओं की परम्परागतता को दूर करने के लिए आधुनिक संरचनाओं का आरोपण किया जा सकता है। किन्तु सस्कृतियाँ शताब्दियों तक अपने प्रभाव नहीं मिटने देती हैं। इस कारण, राजनीतिक आधुनिकीकरण को सबसे अधिक लम्बी अवधि तक न आने देने वाला सध्य सामान्य सस्कृति और विशेषकर राजनीतिक सस्कृति की प्रकृति का ही माना जाता है। सस्कृति का सम्बन्ध मनुष्य की अभिवृत्तियों से होता है। यह समाजीकरण की प्रक्रिया में बनती है तथा एक बार दृढ़ होने पर आसानी से परिवर्तन की अवस्था में नहीं आती। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण पर दीर्घकालीन प्रभाव राजनीतिक सस्कृति की परम्परागत प्रकृति का ही पड़ता है। विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक संरचनात्मकता को तो आधुनिक रूप देना कठिन कार्य नहीं रहा है। राष्ट्रीय आन्दोलन के काल में राष्ट्राधी नेताओं के देव-सुख्य व्यक्तित्व बनने से जनता की अज्ञा के पास बन गये थे। ऐसे नेताओं ने स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद सविधानी का निर्माण इस प्रकार से किया कि परम्परागत राजनीतिक संरचनाओं के स्थान पर आधुनिक संस्थागत व्यवस्थाएँ स्थापित की जा सकें। इसमें सामान्यतया कही भी कठिनाई नहीं आई थी। उदाहरण के लिए, भारत के सविधान में आधुनिकतम राजनीतिक संरचनाओं की स्थापना के प्रावधान आसानी से सम्मिलित किये जा सके थे। किन्तु भारत के सविधान बनाने वाले इन्हीं नेताओं ने सविधान के लागू होने के कुछ समय बाद ही कुछ ऐसे सामाजिक परिवर्तन लाने का प्रयास किया जिनका सम्बन्ध सस्कृति के कुछ पहलुओं से था। 'हिन्दु कोडबिल' के माध्यम से इस प्रकार के परिवर्तन लाने का प्रयत्न जवाहरलाल नेहरू जैसे नेताओं को भी छोड़ देना पड़ा। क्योंकि जनता तथा अधिकांश समाज के ठेकेदार इसके पक्ष में नहीं थे। इसके परिणामस्वरूप यह विधेयक वापस ले लिया गया था। इन उदाहरण से यह स्पष्ट है कि सस्कृतियों की परम्परागतता कितनी जबरदस्त शक्ति होती है, यह राजनीतिक आधुनिकीकरण की महत्वपूर्ण नियामक कही जा सकती है।

विकासशील राज्यों में आधुनिकीकरण के प्रयासों में सस्कृतियों की परम्परागतता सबसे महत्वपूर्ण बाधा उत्पन्न करने वाली शक्ति है। अफ्रीका जैसे महाद्वीप में तो एक ही राजनीतिक व्यवस्था में परस्पर विरोधी सस्कृतियों की उपस्थिति ऐसी पेचीदगियाँ उत्पन्न कर रही है कि तानाशाही व्यवस्थाओं के अलावा अन्य किसी व्यवस्था से आधुनिकीकरण के मार्ग पर आगे बढ़ना सम्भव ही नहीं है। सस्कृति की जकड़नें धर्म की तरह अत्यधिक शक्तिशाली होती हैं और इसी कारण, विकासशील राज्यों में इनकी परम्परागतता ऐसी कठिनाइयाँ उत्पन्न करती है जिनका समाधान देवसुख्य राष्ट्रीय नेता तक नहीं कर पाये हैं। इसलिये ही हमने राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को प्रभावित करने वाले परिवर्तनों में राजनीतिक संरचनाओं और सस्कृति की परम्परागतता को सर्वप्रथम रखकर इनका सर्वाधिक प्रभाव स्पष्ट करने का प्रयास किया है।

(ख) राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रयास की ऐतिहासिक दृष्टि से काल नियति अत्यन्त महत्त्व रखती है। ऐसा कहा जाता है कि गतत समय में सही कार्य कर सकना प्रायः असम्भव सा होता है। अतः किसी राजनीतिक व्यवस्था में आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को नाटकीय ढंग से आगे धकेलना हो तो समय विशेष का सदुपयोग अत्यन्त ध्यान में रखना होता है। उदाहरण के लिए, भारत के संविधान में किया गया 42वाँ संशोधन जिससे अनेक मौलिक और नागरिक अधिकारों पर परिवर्तन संविधान में किये गये हैं, अगर 1976 के स्थान पर 1956 में किया गया होता तो इसे भारत का शायद कोई भी नागरिक स्वीकार नहीं करता। अतः राजनीतिक व्यवस्थाओं को आधुनिक बनाने का प्रयास ऐतिहासिक दृष्टि से कैसे समय में किया जा रहा है, यह काफी महत्त्व रखता है। यहाँ इतिहास को दोनों ही पक्षों में लिखा जाता है। राष्ट्रीय इतिहास और विश्व इतिहास की धाराओं का समय-समय पर राजनीतिक सत्स्थाओं को आधुनिक बनाने के प्रयास में सहायक व बाधक दोनों ही बन सकता है। इतिहास की धारा के प्रतिकूल परिवर्तन लाना अत्यन्त कठिन होता है। साथ ही इतिहास की धारा के प्रवाह के अनुकूल परिवर्तन लाना आसान ही नहीं होता है, अपितु स्वतः ही होने लगता है। दूसरे विश्व युद्ध के बाद एशिया और अफ्रीका में साम्राज्यवाद को बनाए रखना इसी कारण से असम्भव सा हो गया था क्योंकि यह इतिहास की सामान्य धारा के प्रतिकूल पड़ने लगा था।

राजनीतिक आधुनिकीकरण को आगे धकेलने का प्रयत्न ऐतिहासिकता के साथ इसकी अनिवार्यता से बढ़ा हुआ है कि अनेक विकासशील राज्यों में आधुनिकीकरण के प्रयत्न इतिहास के काल-चक्र का विशेष ध्यान रखे बिना प्रारम्भ होने के कारण ही असफल रहे हैं। मध्यपूर्व के राज्यों में भी अब तक आधुनिकीकरण के प्रयत्न असफल ही रहे हैं, क्योंकि ऐतिहासिकता की समय धारा का प्रवाह इनके प्रतिकूल बना हुआ है। इस सन्दर्भ में यह ध्यान रखना चाहिए कि इस परिवर्तन का केवल सकारात्मक प्रभाव ही नहीं होता है, अपितु इसका सकारात्मक प्रभाव भी बहुत महत्त्वपूर्ण होता है। इतिहास की सामान्य धारा अगर आधुनिकीकरण को प्रोत्साहित करने की है तो ऐसी स्थिति में राजनीतिक आधुनिकीकरण को आगे से रोकना भी नहीं जा सकता है। विकासशील राज्य आज ऐसे ही ऐतिहासिक दौर से गुजर रहे हैं और उनमें आधुनिकीकरण की प्रवृत्तियों को रोकने के अभिप्राय प्रयत्न असफल होने लगे हैं। अब ऐसा कहा जाने लगा है कि 'तीसरे विश्व' को राजनीतिक आधुनिकीकरण के युग में प्रवेश देने से कोई नहीं रोक सकता। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण ऐतिहासिक कामना से भी प्रभावित पाया गया है।

(ग) राजनीतिक नेतृत्व की प्रकृति, राजनीतिक आधुनिकीकरण को प्रोत्साहित या अवरोधित करने के पक्षों में से किसी के अनुरूप हो सकती है। अगर आधुनिकीकरण के अधिकारों का लें तो सरकार की भूमिका सर्वाधिक महत्त्व रखती है। अतः देश के नेता किस प्रकार के विचार रखते हैं यह तथ्य आधुनिकीकरण में बहुत महत्त्व रखने लग जाता है। राजनीतिक नेतृत्व का अभिमुखीकरण आधुनिकता का है तो वे राजनीतिक व्यवस्थाओं को आधुनिक बनाने के लिए शक्ति का प्रयोग कर सकते हैं। अफ्रीका व एशिया में अनेक नेताओं ने ऐसा ही किया है। वर्तमान समय में भारत की भूतपूर्व

प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी भी राजनीतिक आधुनिकीकरण की सरचनात्मक व्यवस्थाओं को समय की आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने के प्रयत्न में थी। बंगला देश के भूतपूर्व राष्ट्रपति शेख मुजीबुर्रहमान ने संविधान में अन्तिकारी परिवर्तन करके ससदीय प्रणाली के स्थान पर अध्यक्षतात्मक प्रणाली और अन्य दलों पर प्रतिबंध भी शायद आधुनिकीकरण की क्रियाओं में तेजी लाने के लिए ही लगाया था। पाकिस्तान में मोहम्मद जय्यूरखा ने सैनिक शासन के आधार पर सत्ता सम्भालकर राजनीतिक आधुनिकीकरण का जबरदस्त प्रयत्न किया था। उन्होंने 1962 में नया संविधान लागू किया तथा चुनाव तक कराये जिससे राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं में तेजी आ सके।

इन उदाहरणों द्वारा इस बात की पुष्टि होती है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण में राजनीतिक नेतृत्व की प्रकृति और उनका अभिमुखीकरण विशेष महत्व रखता है। उदाहरण के लिए बर्मा में जनरल ने विन (आजकल वे बर्मा के राष्ट्रपति हैं) ने सैनिक क्रांति करके प्रधान मंत्री यू नू से सत्ता हथिया ली और छ महीने के बाद जब देश में परिस्थितियाँ सामान्य हो गईं तो उन्होंने सत्ता पुनः यू नू को सौंप दी थी। इससे नेताओं की राजनीतिक आधुनिकीकरण में भूमिका का महत्व स्पष्ट हो जाता है। इन्हीं जनरल ने विन ने पुनः सिविल शासन में अस्तव्यस्तता आने पर सत्ता अपने हाथ में ले ली और आजकल एक ही राजनीतिक दल के आधार पर चल रहे शासन में वे राष्ट्रपति बने हैं तथा शायद राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं में आई रुकावटों को दूर करने के लिए ही ऐसा कर रहे हैं। माओ त्से-तुंग की भूमिका इस सम्बन्ध में उल्लेखनीय है।

दूसरी तरफ, ऐसा नेतृत्व भी हो सकता है जिसका दृष्टिकोण आधुनिकता विरोधी हो। अफ्रीका में ही नहीं सेंट्रल अमेरिका और एशिया में अनेक राज्य ऐसे हैं जहाँ नेता ही राजनीतिक आधुनिकीकरण को अवरोधित कर रहे हैं। अनेक तानाशाह आर्थिक क्षेत्र में प्रगति लाकर राजनीतिक आधुनिकीकरण के सब प्रयत्नों को बलपूर्वक दबा रहे हैं, जिससे उसकी सत्ता को चुनौती नहीं मिले। राजनीतिक आधुनिकीकरण में ही ऐसी प्रवृत्तियाँ निहित हैं जो तानाशाही व्यवस्था के प्रतिकूल जाती हैं। यही कारण है कि तानाशाहों को भी सत्ता का बंधीकरण करने के लिए और जनता को सहभागी बनाने का दिखावा करने के लिए चुनावों का सहारा लेना पड़ता है। अतः निष्कर्षतः यही कहा जा सकता है कि राजनीतिक नेतृत्व की प्रकृति और आधुनिकीकरण के प्रति उनका रवैया राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं की सक्रिय बनाने वाला भी हो सकता है और उनमें शिथिलता लाने के लिए भी कार्य कर सकता है।

(घ) राजनीतिक व्यवस्था सामाजिक व्यवस्था के अन्तर्गत ही क्रियाशील रहती है। राजनीतिक व्यवस्था में आने वाले निवेश (inputs) सामाजिक व्यवस्था में से ही आते हैं। इसी तरह, राजनीतिक व्यवस्था के निर्गत या उत्पादन (outputs) और प्रति-संभरण (feedbacks) भी सामाजिक व्यवस्था में ही छोके जाते हैं। अतः सामाजिक व्यवस्था के द्वारा प्रस्तुत वातावरण के अनुरूप ही राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति होती है। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था में समाज व्यवस्था और राजनीतिक व्यवस्था में दो-

तरफा आदान-प्रदान और सम्पर्कता रहती है। स्वेच्छाचारी या सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में भी यह सम्पर्कता पूर्णतया समाप्त नही हो जाती है। किन्तु इसमें विशेष गतिशीलता नहीं रहती है। अतः राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति, राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं में तीव्रता या बिम्बितता दोनों ही ला सकती है। अगर राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति लोकतान्त्रिक है तो यह राजनीतिक आधुनिकीकरण को प्रोत्साहित करेगी। किन्तु तानाशाही व्यवस्थाएँ मूलभूत रूप से राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रतिकूल पड़ती हैं। अतः यह निष्कर्ष निकालना ठीक ही लगता है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति की राजनीतिक आधुनिकीकरण में निर्णायक भूमिका रहती है।

विकासशील देशों में स्वतन्त्रता प्राप्ति के साथ ही लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं की स्थापना होने से राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रवृत्तियों को बल मिला या और कुछ देशों में तो आधुनिकीकरण की गति इतनी तेज हो गई थी कि अनेक विकसित राज्यों से उनकी राजनीतियों की तुलना की जाने लगी थी। परन्तु यह स्थिति अधिक दिन नहीं चल सकी। विकासशील राज्यों में लोकतन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक व अनुरूप राजनीतिक संस्कृति के अभाव के कारण इन देशों में एक के बाद दूसरे में तानाशाही व्यवस्थाएँ स्थापित होने लगी और इससे राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया, कुछ अपवादों की छोड़कर, ठप्प हो गई। यही कारण है कि विकासशील राज्यों में राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं में कुछ समय सम्मिलित रहो जनता, अब तानाशाही व्यवस्थाओं की उछाड़-पछाड़ में लगी है। इसमें सेना की भूमिका अत्यन्त महत्व प्राप्त कर गई है। सब प्रकार की अस्तव्यस्तता तानाशाही को आमंत्रित करना है। विकासशील जगत में आधुनिकीकरण के प्रयत्न में सदैव राजनीतिक समाज जब अनेक कारणों से अराजकता के कगार पर खड़े होने लगे तो तानाशाही व्यवस्थाएँ स्थापित हो गईं और इससे राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति में मौलिक परिवर्तन आ गए और राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाएँ अवच्छेद होने लगी।

राजनीतिक आधुनिकीकरण को प्रभावित करने वाले परिवर्तनों के विवेचन से स्पष्ट है कि विकासशील राज्य एक तरफ तो आधुनिकीकरण के युग में प्रवेश लेने को आतुर हैं तो दूसरी तरफ, उनकी राजनीतिक संरचनाओं और संस्कृति की परम्परागतता, नेतृत्व की निरकुशता तथा राजनीतिक व्यवस्थाओं का जगड़ा होना इन देशों को आधुनिकीकरण के युग में प्रवेश लेने से रोक रहा है। इन देशों में राजनीतिक आधुनिकीकरण का भविष्य क्या रहेगा यह कहना कठिन है। किन्तु इतना जरूर है कि विकासशील राज्यों में राजनीतिक आधुनिकीकरण का भविष्य फिलहाल अंधकारमय है। जब तक व्यापक पैमाने पर सैनिक या परम्परागत तानाशाही व्यवस्थाएँ विद्यमान रहती हैं तब तक सही अर्थों में इन देशों की राजनीतिक व्यवस्थाएँ आधुनिक नहीं बन सकतीं।

राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रतिमान (The Patterns of Political Modernisation)

राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रतिमानों से हमारा आशय इस बात से है कि क्या

सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक दृष्टि से आधुनिकीकरण कोई निश्चित क्रम और प्रतिमान होता है? इस सम्बन्ध में दो बातें ध्यान देने योग्य हैं—(क) राजनीतिक आधुनिकीकरण का कोई सर्वव्यापी प्रतिमान नहीं है (There is no universal pattern of political modernisation), (ख) राजनीतिक आधुनिकीकरण का कोई अनुक्रमी प्रतिमान नहीं है (There is no sequential pattern of political modernisation)

(क) राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया इतनी जटिल है कि उसका कोई सुनिश्चित प्रतिमान नहीं बन पाता है। किसी राजनीतिक व्यवस्था में सहभागिता पहले आ सकती है तो किसी में सत्ता की बुद्धिसंगतता पहले आकर बाद में सहभागिता को प्रोत्साहित कर सकती है। अतः इस सम्बन्ध में कोई प्रतिमान या प्रतिक्रिया निर्धारित करना कठिन है। कुछ राजनीतिक व्यवस्थाएँ ऐसी रही हैं जिनमें राजनीतिक आधुनिकीकरण का अनुक्रम इस प्रकार का रहा है कि पहले केन्द्रीकृत नियन्त्रण की स्थापना हुई इसके बाद सरचनात्मक विभिन्नीकरण आया और जन-सहभागिता के साथ ही साथ राष्ट्रीय अभिज्ञान बढ़ता गया। किन्तु कई देशों में राजनीतिक व्यवस्थाओं में आधुनिकीकरण का अनुक्रम जन-सहभागिता और राष्ट्रीय अभिज्ञान से आरम्भ होकर सत्यागत विभिन्नीकरण और केन्द्रीकृत नियन्त्रण की तरफ बढ़ा है। अतः इस सम्बन्ध में यही कहा जा सकता है विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक आधुनिकीकरण का कोई ऐसा प्रतिमान नहीं है जो सर्वव्यापी कहा जा सके।

(ख) राजनीतिक आधुनिकीकरण का सर्वव्यापी प्रतिमान तो हो ही नहीं सकता है। इसी तरह, इसका कोई अनुक्रम प्रतिमान भी नहीं हो सकता। इसका कारण उन परिवर्तनों की अनेकता है जिनसे राजनीतिक आधुनिकीकरण प्रभावित और नियमित होता है। यही कारण है कि पश्चिम की राजनीतिक व्यवस्थाओं में भी राजनीतिक आधुनिकीकरण का कोई अनुक्रम प्रतिमान नहीं रहा है। विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में तो आधुनिकीकरण के किसी अनुक्रम की कल्पना करना ही निरर्थक होगा। इन व्यवस्थाओं में विविधताएँ इतनी अधिक हैं तथा राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रेरक या अवरोधक इतने बिखरे हुए हैं कि इनमें कोई निश्चित अनुक्रम हो ही नहीं सकता है। उदाहरण के लिए, भारत और पाकिस्तान 1947 से पहले एक ही राज्य थे और विभाजन के बाद दोनों राज्यों में राजनीतिक आधुनिकीकरण के अनुक्रम प्रतिमान कितने भिन्न-भिन्न रहे हैं यह सर्वविदित है। दो पड़ोसी राज्यों में भी राजनीतिक आधुनिकीकरण के अनुक्रम या प्रतिमान का कोई सुनिश्चित क्रम रहे यह आवश्यक नहीं है।

राजनीतिक आधुनिकीकरण का कोई अनुक्रम प्रतिमान तो निश्चित नहीं किया जा सकता, किन्तु एडवर्ड शीत्स ने पोलिटिकल मॉडर्नाइजेशन के अपने लेख में यह बताने का प्रयास किया है कि आधुनिकीकरण के आधार पर अगर सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं को देखा जाए तो मोटे तौर पर पांच प्रतिमान या मॉडल उल्लेखनीय लगेंगे। उनके अनुसार सभी राजनीतिक व्यवस्थाएँ राजनीतिक आधुनिकीकरण की निरन्तर रेखा

पर वहीं न वहीं व्यक्ति की हो जा सकती है। उसने ऐसे प्रतिमान निम्नलिखित बताए हैं—(क) राजनीतिक लोकतन्त्र (political democracy), (ख) अभिभावकी लोकतन्त्र (tutelar democracy), (ग) आधुनिकीकरणशील गुटतन्त्र (modernising oligarchies), (घ) सर्वाधिकारी गुटतन्त्र (totalitarian oligarchy), (च) परम्परागत गुटतन्त्र (traditional oligarchy)।

(क) एडवर्ड शील्स की मान्यता है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण का यह प्रतिमान अर्थात् राजनीतिक लोकतन्त्र, राजनीतिक व्यवस्थाओं की आधुनिकता के स्तर तक पहुँचने का सूचक है। केवल उन्हीं व्यवस्थाओं को राजनीतिक दृष्टि से लोकतान्त्रिक कहा जाता है जहाँ राजनीतिक आधुनिकीकरण के सभी सलग क़दम या अग्रिम भागों में विद्यमान रहते हैं। राजनीतिक लोकतन्त्र वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं को परिभाषित करते हुए शील्स ने लिखा है कि “राजनीतिक लोकतन्त्र प्रातिनिधिक समस्याओं और सार्वजनिक स्वतन्त्रताओं के माध्यम से जनता द्वारा शासित शासन व्यवस्था है।” इस परिभाषा की विस्तार से व्याख्या करते हुए एडवर्ड शील्स ने लिखा है कि इस प्रकार की राजनीतिक लोकतन्त्र वाली आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं के लिए यह आवश्यक है कि नियतकालिक चुनावों में वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित होने वाली एक व्यवस्थापिका हो, जो राजनीतिक व्यवस्था में जनता के द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों से संचालित होने के कारण सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की मधीक्षक, निर्देशक और नियंत्रक रहे। अन्य सभी संस्यारमक व्यवस्थाएँ इसके अधीन रहें और इसके द्वारा स्थापित विधि के अनुसार राजनीतिक सक्रियता का सभी स्तरों पर निरूपण हो।

राजनीतिक व्यवस्था में विधायी निकाय को सर्वोच्च बनाने से ही राजनीतिक लोकतन्त्र स्थापित नहीं हो जाता है। इसके लिए यह भी आवश्यक है कि प्रतियोगी दल व्यवस्था हो जिसमें चुनाव में जीतने वाला दल बहुमत के आधार पर मंत्रिमण्डल या सरकार का गठन करे और राजनीतिक सत्ता की हद्देशा के लिए यह सत्ताकृत दल हृदय में से इसके लिए निश्चित कालान्तर में चुनावों की व्यवस्था हो जिससे सत्ता का पुनर्बँधीकरण हो सके। इसी तरह, राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं को राजनीतिक लोकतन्त्र वाली व्यवस्थाएँ सभी कहा जा सकता है जब उनमें सत्ता के दुरुपयोग को रोकने की संस्यारमक व्यवस्थाएँ सुनिश्चित रूप से स्थापित रहें। इसके लिए शील्स पुष्क, स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायपालिका के अस्तित्व को आवश्यक मानता है।

शील्स का कहना है कि राजनीतिक लोकतन्त्र तब तक राजनीतिक व्यवस्थाओं की आधुनिकता की श्रेणी में नहीं आने देगा जब तक राजनीतिक लोकतन्त्र की सरचनात्मक व्यवस्था व्यवहार में प्रभावी नहीं होगी। केवल राजनीतिक सत्ता की सरचनात्मकता ही राजनीतिक लोकतन्त्र की स्थापना नहीं कर सकती। इसके लिए शील्स ने यह आवश्यक माना है कि इसके आधार के रूप में कुछ सामाजिक और सांस्कृतिक पूर्व शर्तों का होना भी आवश्यक है। उदाहरण के लिए, राजनीतिक प्रक्रियाओं में सम्मिलित होने वाली जनता आत्मसमयी हो। यह आत्म-समय, जनता, राजनीतिक दल और सरकार के सभी नेताओं और सभी व्यवस्थाओं से सम्बन्धित व्यक्तियों द्वारा लोकतान्त्रिक ढंग से होना

चाहिए। संक्षेप में, राजनीतिक लोकतन्त्र तभी राजनीतिक आधुनिकीकरण का रूप बन सकता है जब राजनीतिक क्षेत्र के नियमों के अनुसार, राजनीतिक क्षेत्र से सम्बन्धित सभी पक्ष, अपना व्यवहार करें। इस तरह एडवर्ड शील्स पश्चिम के राज्यों तथा जापान को राजनीतिक लोकतन्त्र वाले राज्य मानता है। उसका अभिमत है कि अनेक विकासशील देशों में राजनीतिक लोकतन्त्र की संरचनात्मक व्यवस्थाएँ तो पाई जाती हैं, किन्तु, लोकतन्त्र के सामाजिकता और संस्कृति सम्बन्धी पक्षों का अभाव होने के कारण उनमें आधुनिकीकरण का यह प्रतिमान स्थापित नहीं हो सका है। भारत और श्रीलंका अवश्य ही कुछ कुछ इस स्तर तक पहुँच गए हैं।

एडवर्ड शील्स का यह अभिमत स्वीकार नहीं किया जा सकता कि राजनीतिक आधुनिकीकरण का श्रेष्ठतम या सर्वोच्च व सर्वोत्कृष्ट रूप राजनीतिक लोकतन्त्र का है। कम से कम मैं तो इसे एकपक्षीय और समृद्ध देशों का सन्दर्भ रखने वाला निष्कर्ष मानता हूँ। राजनीतिक आधुनिकीकरण का श्रेष्ठतम प्रतिमान निश्चित करना अत्यधिक कठिन है। किन्तु इतना तो स्पष्ट है कि शील्स का उपरोक्त दृष्टिकोण जन-सहभागिता की औपचारिकता—धुनावों—से आगे नहीं बढ़ता है। अतः शील्स की यह मान्यता कि राजनीतिक लोकतन्त्र राजनीतिक आधुनिकीकरण का सर्वोत्कृष्ट प्रतिमान है, मान्य नहीं हो सकता। इसमें राजनीतिक सहभागिता को वास्तविक बनाने वाली संरचनात्मक व्यवस्था को केवल निश्चित कालान्तरी निर्वाचन ही मान लिया गया है। शील्स के अनुसार परिभाषित राजनीतिक लोकतन्त्र में भारत 42वें सर्वसाधारण सशोधन से पहले तो रखा जा सकता था, किन्तु अब शायद इस श्रेणी में नहीं रखा जा सकता है। जबकि वास्तविकता यह है कि 42वें सशोधन से पहले भारत राजनीतिक लोकतन्त्र की केवल संरचनात्मक व्यवस्थाएँ ही रखता था जो अब शायद तथ्य से युक्त भी बनाया जा रहा है।

(ख) अभिभावकी लोकतन्त्र में और राजनीतिक लोकतन्त्र में मौलिक अन्तर केवल एक ही कहा जा सकता है। यह अन्तर इस बात में निहित है कि अभिभावकी लोकतन्त्र में राजनीतिक लोकतन्त्र की संरचनात्मक व्यवस्थाएँ व्यावहारिक रूप में सक्रिय नहीं रहती हैं। शील्स के अनुसार “राजनीतिक लोकतन्त्र के संस्थात्मक प्रवर्धन तभी अपर्याप्त और फलप्रद बनते हैं जब वे अनुकूल परिस्थितियों में सक्रिय हों और लोकतन्त्र के मान-दण्डों और मूल्यों के प्रति जनता में सामान्य प्रतिबद्धता पाई जाए। परिष्कृत राजनीतिक व्यवहार और दृष्टिकोण राजनीतिक लोकतन्त्र के सहचर हैं और इनका विकास उन्हीं स्थितियों में हो सकता है जिनके जीवन आर्थिक और भौतिक दृष्टि से सुरक्षित हो। यह सुरक्षा राष्ट्रीय रूप में केवल उन्हीं समाजों में प्राप्त हो सकती है जो औद्योगिक और आधुनिक हों।”

ऐसी अवस्थाओं के अभाव में राजनीतिक लोकतन्त्र की परिस्थितियों को प्रस्तुत करने का प्रयत्न भावश्यक है। अतः अनेक समाजों में कुछ लोग राजनीतिक लोकतन्त्र के सिद्धान्तों और प्रक्रियाओं में आस्था तो रखते हैं, किन्तु इसकी स्थापना की परिस्थितियों के अभाव में लोकतन्त्र खाने के लिए केवल प्रयत्नशील ही हो सकते हैं। वास्तव में, लोकतान्त्रिक व्यवहार की अस्मभावता के कारण ऐसे लोग लोकतन्त्र के रक्षण या अभिभावक

बन जाते हैं। ये लोग व्यवस्थापिका और राजनीतिक दलों की शक्ति को सीमित रखकर कार्यपालिका में शक्तियों का केन्द्रण कर लेते हैं जिससे देश में राजनीतिक लोकतन्त्र की स्थापना की परिस्थितियों को पैदा किया जा सके। अभिभावकी लोकतन्त्र में राजनीतिक नेताओं की लोकतन्त्र में दृढ़ व्याप्ति होती है। इस प्रकार के लोकतन्त्र में जन निर्वाचित नेता लोकतान्त्रिक सिद्धान्तों से प्रतिबद्ध होते हैं, तथा जनसाधारण व अन्य सरचनात्मक प्रक्रियाएँ इसके बानुकूल नहीं होने के कारण इनका राजनीतिक लोकतन्त्र की पूर्णता के रूप में अनुकूलन करने का प्रयास करते हैं। ऐसे लोगों में “इस प्रकार के दृष्टिकोण उत्पन्न हो जाते हैं कि शासन तन्त्र की पुनः संरचना करने अपने अस्पष्टानीन उद्देश्यों को इस तरह ढाला जाए कि अर्थव्यवस्था और समाज का आधुनिकीकरण करने की दृष्टि से प्रभावी और स्थायी सरकार की स्थापना तेजी से की जा सके” और इससे नागरिकों में यह प्रवृत्ति विकसित की जा सके कि वे राजनीतिक प्रक्रियाओं में सक्रिय भाग ले सकने की अवस्था में आने के अवसर रखने हैं। इसके लिए विधि के शासन और नागरिक अधिकारों व स्वतन्त्रताओं को बनाए रखा जाता है। निर्वाचित व प्रातिनिधिक संस्थाएँ और जनमत को निर्मित करने की सब व्यवस्थाएँ बनी रहती हैं, किन्तु इनकी गतिविधियों को कार्यपालिका के मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति में सहायक होने तक की अवस्था तक सक्रिय रहने दिया जाता है। इसमें राजनीतिक लोकतन्त्र का संरचनात्मक रूप बना रहता है, किन्तु व्यवहार में सम्पूर्ण शक्तियाँ अभिभावक नेताओं में विद्यमान रहती हैं जिससे लोकतन्त्र की स्थापना के लिए आवश्यक सामाजिक, आर्थिक और अभिवृत्तात्मक स्थितियों को बहुत तेजी से विकसित किया जा सके। यह राजनीतिक आधुनिकीकरण की तरह समाज की धकेलने के समान है। इसमें लोकतान्त्रिक सिद्धान्तों में निष्ठा रखने वाले अभिजन ही अग्रणी होते हैं।

विकासशील राज्यों में ऐसे प्रयत्न अनेक राष्ट्रवादी और लोकतन्त्र में निष्ठावान नेताओं द्वारा होते रहे हैं। लोकतन्त्र का यह रूपान्तर इन नेताओं को अनिवार्य लगता है, क्योंकि इन अभिजनी नेताओं की मान्यता रही है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण के पहले आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक क्षेत्रों में आधुनिकीकरण होना अनिवार्य है अन्यथा लोकतन्त्र टिक नहीं पाएगा। अफ्रीका में जोमो केन्याता, नेरेरे, केनेथ कुमाप्पा और एशिया में भुजीबुरंहमान और अय्यूब खां ने ऐसे प्रयत्न किए हैं। किन्तु इस प्रकार के लोकतन्त्र का स्वाभाविक परिणाम राजनीतिक लोकतन्त्र तक पहुँचाने वाला बने इससे पहले ही ऐसे अभिभावकी नेताओं को हटाकर कुछ लोगों द्वारा सत्ता हथिया ली जाती है। विकासशील राज्यों में आधुनिकीकरण का राजनीतिक पक्ष इसी कारण पिछड़ गया है।

(ग) आधुनिकीकरण के प्रयत्न कई बार लोकतान्त्रिक ढाँचे में सम्भव ही नहीं हो पाते हैं। लोकतान्त्रिक संरचनाओं का विद्यमान रहना अपने-आप में राजनीतिक आधुनिकीकरण के मार्ग में बाधा बनने लगता है। कई बार नागरिकों की सहभागिता का राजनीतिक व्यवस्थाओं पर घातक प्रभाव पड़ने लगता है। आम जनता स्वतन्त्रताओं को असीमित और निरपेक्ष (absolute) मान लेती है जिससे अराजकता की स्थिति उत्पन्न

हो जाती है। इससे राजनीतिक आधुनिकीकरण के सभी मार्ग अवरोध होने लगते हैं। विकासशील देशों में ऐसा अक्सर देखने को मिला है। अब ऐसे समाजों को नेता राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक बनाने के बजाय आर्थिक दृष्टि से सम्पन्न बनाना ही काफी मानते हैं। राजनीतिज्ञों द्वारा की जाने वाली घाघरी से जनता भी परेशान हो जाती है। ऐसी अवस्था में जनता किसी भी शक्तिशाली शासन के लिए सब कुछ त्यागने को तैयार हो जाती है। फ्रांस में 1946 से 1958 तक 24 प्रधानमन्त्रियों या मन्त्रिमण्डलों का आना-जाना डिगॉल को जनता में इतना लोकप्रिय बनाने में सहायक हुआ कि उसको पूरी छूट दे दी गई कि वह राजनीतिक स्थायित्व लाने के लिए कैंसा ही संविधान बनाए। इसीलिए ही डोरोसी पिकल्स ने डिगॉल के नेतृत्व में बने पाथर्वे गणतन्त्र के संविधान को 'डिगॉल के अनुरूप बनाया' (tailor made for De Gaulle) संविधान कहा है। फ्रांस का यह उदाहरण यहाँ उपयुक्त तो नहीं है, फिर भी इसको यहाँ उल्लेखित करके यह समझाने का प्रयास किया जा रहा है कि कभी-कभी समाज ऐसी स्थिति में पहुँच जाते हैं जहाँ आधुनिकीकरण की सफल प्रक्रियाओं को पुनः सक्रिय बनाने के लिए जनसाधारण सब कुछ त्याग करने के लिए तैयार हो जाता है।

आधुनिकीकरणशील गुटतन्त्र भी ऐसी ही परिस्थितियों में सत्ताधारी बनते हैं। यह स्वार्थी लोगों के गुट या समूह नहीं होते। यह सम्पूर्ण समाज को पुनर्गठित करना चाहते हैं। इनकी स्थापना नागरिक अथवा तैमिक दोनों ही क्षेत्रों से हो सकती है। ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक आधुनिकीकरण से अधिक बल आर्थिक और सामाजिक आधुनिकीकरण पर दिया जाता है। इनमें राजनीतिक लोकतन्त्र की सभी संरचनात्मक व्यवस्थाएँ या तो भंग कर दी जाती हैं या केवल औपचारिक भूमिकाएँ निभाने के लिए बनाए रखी जाती हैं। ऐसे राज्यों में एक प्रकार की सामूहिक तानाशाही स्थापित होती है जो कुछ ही समय में व्यक्तिगत तानाशाही का रूप ले लेती है। ऐसे आधुनिकीकरणशील गुटतन्त्रों में आपसी होड़ और सत्ता की दौड़ से अस्थिरता आने की सम्भावना से बचने के लिए आतंक का साम्राज्य स्थापित किया जा सकता है, किन्तु कुछ निष्ठावान नेताओं को छोड़कर अन्य गुटतन्त्रों में ऐसे प्रयत्न असफल ही रहे हैं। अगर किसी देश को सौभाग्य से ऐसा नेता मिल जाता है जिसकी दृढ़ भावना समाज को आधुनिक बनाने में है तब तो ऐसा गुटतन्त्र समाज में तेज गति से आधुनिकता ला पाएगा। नेरैरे, कुआण्डा, जोमो केन्याता, राष्ट्रपति ने विन, सादात, मुहार्ता इत्यादि नेताओं के प्रयत्नों से इनके देशों में आधुनिक अर्थव्यवस्था की स्थापना के प्रयत्न बहुत कुछ सफल हो रहे हैं, किन्तु इन अपवादों को छोड़ दें, तो यह आधुनिकीकरण का प्रभावी माध्यम नहीं कहा जा सकता। ऐसे देशों में विशिष्ट नेतृत्व के स्रोत के साथ ही अस्तव्यस्तता आ जाती है या नेता को हटाकर दूसरा नेता सत्ता हथिया लेता है। पाकिस्तान में बय्यूबहा ने ज्यों ही आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं को प्रोत्साहन देने के लिए कुछ डील दी कि याह्याखा ने उनसे सत्ता हथिया ली। ऐसे उदाहरण आये दिन लेटिन अमेरिका, अफ्रीका और मध्यपूर्व के राज्यों में देखने को मिलते हैं।

(घ) सर्वाधिकारी गुटतन्त्र, राजनीतिक आधुनिकीकरण के भुजाबले में आर्थिक व

सामाजिक लोकतन्त्र को प्राथमिकता देना है। ऐसे गुटतन्त्र में एक विचारधारा के आधार पर संगठित एकाधिकारवादी राजनीतिक दल के नेतृत्व में आधुनिकीकरण के सभी पक्षों को एक साथ आगे धकेलने का प्रयत्न किया जाता है। व्यक्तियों या संस्थाओं को इस विचारधारा के अनुरूप ही रहना होता है। सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं में लोकतन्त्र राजनीतिक आधुनिकीकरण की सभी संस्थात्मक व्यवस्थाएं पाई जाती हैं। ऊपर से देखने पर यह व्यवस्थाएं राजनीतिक आधुनिकीकरण के अनुरूप ही नहीं, अपितु राजनीतिक व्यवस्था के आधुनिकीकरण का श्रेष्ठतम प्रतिमान लगती हैं, किन्तु यह सब सरचनाएं वह कार्य स्वतन्त्रतापूर्वक नहीं कर सकतीं जो राजनीतिक आधुनिकीकरण की पूर्वदृष्टि के रूप में इनके द्वारा निष्पादित होने चाहिए। अतः यह संस्थागत व्यवस्था केवल औपचारिकता मात्र रहती है और राजनीतिक सक्रियता का केन्द्र राजनीतिक दल और राजनीतिक नेता रहना है। सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं के कुछ विशिष्ट लक्षण होते हैं। (इन लक्षणों के लिए अध्याय दस देखिये)। इनमें न तो प्रतियोगी राजनीति होती है और न ही व्यक्ति के विचारधाराई दल के विरुद्ध कोई अधिकार होते हैं। अतः यह राजनीतिक आधुनिकीकरण का एक असंगत प्रतिमान बन जाता है। इसमें सत्ता की बुद्धिसंगतता, राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्नीकरण और विशेषीकरण होता है तथा राजनीतिक प्रक्रियाओं में जन-सहभागिता जो आत्यन्तिक (extreme) रूप में होती है। (रूस में निछले आम चुनाव में मतदान प्रतिशत 99.1 था) किन्तु यह सब विचारधारा के एक साथ में डलकर ही रहती है। इनको स्वतन्त्रता नहीं होती है, इसलिए राजनीतिक आधुनिकीकरण की परम्परागत परिभाषा और विशेषताओं के अनुसार सर्वाधिकारी गुटतन्त्र व्यवस्थाएं आधुनिक नहीं कही जा सकती हैं।

विकासशील राज्यों में दिन-प्रतिदिन इस प्रकार के आधुनिकीकरण की लोकप्रियता बढ़ रही है। अवश्य ही साम्यवाद के अनुरूप आधुनिकीकरण में अधिकांश लोगों की आपत्ति नहीं है, किन्तु इससे रूपान्तर (variant), समाजवादी व्यवस्था का प्रचलन बढ़ रहा है। इसकी राजनीतिक लोकतन्त्र के प्रतिमान में श्रेष्ठतर मानने की प्रवृत्ति प्रबल हो रही है, क्योंकि इसमें आधुनिकीकरण के सभी पक्षों और पहलुओं को परिवर्तन प्रक्रिया में लाया जाता है। विकासशील राज्यों में यह अधिक लोकप्रिय हो रहा है। राजनीतिक लोकतन्त्र का ढांचा इन देशों के लिए अनुपयुक्त है तथा सर्वाधिकारी ढांचे में अन्तर्निहित लक्षण इनकी संस्कृति के प्रतिकूल पड़ते हैं।

(च) परम्परागत वर्गतन्त्र का प्रतिमान सही अर्थों में राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया का शुद्ध विरोध माना जा सकता है। क्योंकि, परम्परागतता और आधुनिकता एक साथ सह-अस्तित्व की अवस्था में रह ही नहीं सकती हैं। कई बार मानव परिवर्तन पसन्द होते हुए भी परम्परागतता से ज़िपका रह जाता है। परम्परागत बन्धनों से मुक्ति पाने की चेष्टा में भी व्यक्ति पूर्णतया सफल नहीं होता है। यह बात सामाजिक व सांस्कृतिक संतों की तरह राजनीतिक संतों में भी लागू होती है। आम जनता धीरे-धीरे ही परिवर्तन के मार्ग पर बढ़ने की आदी होती है। किसी भी संत में पूर्ण परिवर्तन तो साम्यवादी राज्यों तक में सम्भव नहीं हो पाया है जहाँ राज्य की बाध्यकारी शक्ति का

बैरोकटोरक प्रयोग होता रहता है। अतः हर राष्ट्र के आधुनिक बनने के प्रयत्नों के परम्परागत रीति-रिवाजों और लोगों की रुढ़िवादी अभिवृत्तियों से जूझना पड़ता है। इस श्रेणी में परम्परागत धार्मिक विश्वासों से सम्बद्ध शक्तिशाली राजमण्डलीय संविधानों पर आधारित शासन व्यवस्थाएँ आती हैं। इनमें शासन या तो रक्त-सम्बन्धों के आधार पर बनते हैं या रक्त-सम्बन्धी रिश्तों और चुनाव प्रक्रिया में भाग लेने के लिए उनके द्वारा स्वीकृत व्यक्तियों द्वारा चुनाव, इन दोनों के संयोग से बनते हैं। ऐसे शासकों को श्रद्धा की दृष्टि से देखा जाता है और परम्परागत राजनीतिक समाजों में ही यह प्रचलन रहा है जो अब कड़ी-कड़ीय सुन्न होने के अंतिम स्तर पर पहुँच गया है, अर्थात् यह अपने अन्त की ओर बढ़ रहा है।

अनेक विकासशील राज्य तथा कुछ विकसित राज्यों में यह व्यवस्था पाई जाती है, किन्तु, विकसित देशों में यह औपचारिकता है जबकि विकासशील राज्यों में, मध्यपूर्व के कुछ राज्यों और नेपाल और भूटान में यह औपचारिकता से कुछ अधिक मानी जा सकती है। यह एक तरह से सामन्ती व्यवस्था से मिलन-जुलता प्रतिमान है। भूटान में यह आज भी पर्याप्त शक्ति-सम्पन्न माना जा सकता है।

एडवर्ड शीलर ने राजनीतिक आधुनिकीकरण के जिन पाँच प्रतिमानों या मॉडलों का विवेचन किया है इससे स्पष्ट होता है कि वर्तमान विश्व की सभी राजनीतिक व्यवस्थाएँ कम या अधिक मात्रा में राजनीतिक आधुनिकीकरण की ओर उन्मुख हैं। यह आधुनिकीकरण की ओर राजनीतिक व्यवस्थाओं की उन्मुखता इस बात की दृष्टि है कि आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को कुछ समय के लिए रोका जा सकता है, किन्तु परिस्थिति के बदलते ही यह पुनः अपने मार्ग पर अग्रसर होने की क्षमताओं से युक्त होने के कारण, उसी मार्ग पर चलने लगती है। निष्कर्ष में यही कहा जा सकता है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण का न कोई गुनिमित्त प्रतिमान हो सकता है और न ही कोई अनुक्रम होता है। वास्तव में राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक आधुनिकीकरण के उतने ही प्रतिमान हो सकते हैं जितनी कि राजनीतिक व्यवस्थाएँ हैं। हर व्यवस्था में विचित्रता होती है। हर राजनीतिक मरचना का अनोखापन इनसे सम्बन्धित राजनीतिक प्रक्रियाओं में भी विशेषता ला देता है। इस कारण, राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक बनने वाली या बन गई व्यवस्था अपने आप में एक अलग प्रतिमान होती है।

राजनीतिक आधुनिकीकरण के अभिकरण (Agencies of Political Modernisation)

राजनीतिक आधुनिकीकरण एक ऐसी ही परिवर्तन प्रक्रिया है और इस प्रक्रिया में कई अभिकरणों और माध्यमों की भूमिका रहती है किन्तु राजनीतिक आधुनिकीकरण का सीधा सम्बन्ध आर्थिक विकास से नहीं जुड़ा जा सकता है। आधुनिकीकरण की सामान्य प्रक्रिया में आर्थिक विकास एक महत्वपूर्ण तत्व बन जाता है, परन्तु इस कारण उसको राजनीतिक आधुनिकीकरण का निर्माण तत्व मान लेना ठीक नहीं है। इसलिये डा० एस० पी० बर्मा का यह सिध्दा कि 'सामाजिक संचरण और आर्थिक विकास,

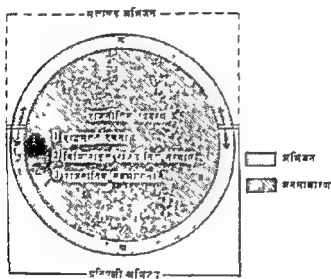
दोनों ही राजनीतिक आधुनिकीकरण के निर्माणक तत्व माने जाते हैं और इनसे विकासशील देशों के लिए घातक परिणाम निकले हैं।²⁸ यद्यत् और भ्रमात्मक है। अतः राजनीतिक आधुनिकीकरण के माध्यमों और अभिकरणों की चर्चा करते समय आर्थिक विकास में सहायक अभिकरणों का उल्लेख नहीं किया जा सकता है। इसलिए हम यहां उन्हीं माध्यमों का विवेचन करेंगे जो राजनीतिक आधुनिकीकरण में परोक्ष या अपरोक्ष रूप से सहायक होते हैं। यहां इस बात को भी ध्यान में रखना होगा कि राजनीतिक आधुनिकीकरण में सहायक अभिकरणों की संख्या भी बेनुमार हो सकती है। इन सबका यहां विवेचन करना सम्भव नहीं है। अतः हम केवल प्रमुख अभिकरणों व माध्यमों का ही उल्लेख कर रहे हैं।

(क) अभिजनों और बुद्धिजीवियों की भूमिका (The role of intellectuals and elites)—किसी भी राजनीतिक व्यवस्था को किसी भी रूप में तथा इतिहास के किसी भी काल में देखने पर एक तथ्य स्पष्ट रूप से यह दिखाई देगा कि वास्तव और व्यवहार में शासन का कार्य कुछ व्यक्तियों द्वारा ही निष्पादित होता आया है। सरकार को चलाने का कार्य एक छोटे से वर्ग के हाथ में रहता है, जो लोकतान्त्रिक शासन-प्रणालियों के बारे में भी उतना ही सही है जितना कि स्वैच्छाकारी या सर्वाधिकारी शासनों के बारे में सही है। यह वर्ग, अभिजनों और बुद्धिजीवियों का वर्ग है जो सत्ता के वास्तविक धारक या सम्भावित धारक होते हैं। राजनीतिक आधुनिकीकरण के सबसे महत्वपूर्ण अभिकरण उन्हीं को माना जा सकता है।

राजनीतिक व्यवस्थाओं की संरचनात्मक प्रकृति के निर्धारण में यही भूमिका होती है। राजनीतिक शक्ति के सघटक सविधान के निर्माण या सशोधन या उसकी समाप्ति में अभिजनों की भूमिका विकसित और विकासशील दोनों ही प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में देखी जा सकती है। अभिजनों से सम्बन्धित अध्ययन में हमें इनकी सामान्य भूमिका का विस्तार से विवेचन करने का अवसर मिलेगा, इसलिये यहां हम राजनीतिक आधुनिकीकरण के अभिकरण के रूप में इनके योगदान तक ही सीमित रहेंगे। बुद्धिजीवियों के द्वारा राजनीतिक व्यवस्थाओं के साध्यों, गन्तव्यों और दृष्टियों के विरूप मुद्राएं जाते हैं। इन्हीं विरूपों में से कुछ का चयन करके राजनीतिक शक्ति को संरचनात्मक रूप दिया जाता है। अभिजन इन संरचनात्मक व्यवस्थाओं से सम्बन्धित प्रक्रियाओं को कामिक होते हैं। इनकी विचारधारा और विशेष प्रकार की मान्यताएं व आकांक्षाएं राजनीतिक आधुनिकीकरण का परिप्रेक्ष्य तैयार करती हैं। इन्हीं के द्वारा राजनीतिक आधुनिकीकरण की क्रियाएं सक्रिय या शिथिल बनती हैं। हर सरकार का स्थायित्व और आधुनिकीकरण में योगदान इस बात पर निर्भर करता है कि इसके संचालक अभिजन बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं को पहचानने और उसके अनुरूप राजनीतिक व्यवस्था को बनाए रखने में कितने सक्षम हैं। विकासशील देशों में आधुनिकीकरण के ऊंचे स्तर तक पहुँची राजनीतिक व्यवस्थाएं अभिजनों द्वारा उपयुक्त भूमिका न

निम्ना दाने के कारण अचानक घराबानी होती हुई देखी गई हैं। मुस्लिम लोकतन्त्र व्यवस्था के स्थान पर नाटकीय ढंग से अधिनायक तन्त्र का जाना, राजनीतिक व्यवस्था का राजनीतिक आधुनिकीकरण से अचानक विमुख होना ही तो है। अब राजनीतिक आधुनिकीकरण में विविष्ट वर्ग या अभिजन और बुद्धिजीवियों की विशेष भूमिका रहनी है।

हर राजनीतिक व्यवस्था को चाहें वह राजनीतिक आधुनिकीकरण के मार्ग पर किसी भी स्थान पर क्यों न हो जीवनरहित देने का कार्य अभिजनों का ही है। वह राजनीतिक प्रक्रियाओं को मोड़ने से लेकर उभटने तक कार्य कर सकने की क्षमता और शक्ति रखने हैं। इसलिये राजनीतिक आधुनिकीकरण में इनका स्थान व महत्व निर्णायकता की स्थिति में होता है। मोहरगाही अभिजन वर्ग का एक भाग है। इसका देश के प्रशासन और



राजनीतिक आधुनिकीकरण में अभिजनों का भूमिका बिन्दु

चित्र 75

आधुनिकीकरण में महत्व स्वयं ही स्पष्ट है। अभिजन राजनीतिक व्यवस्था को एकता के सूत्र में बांधे रखते हैं। संस्थाओं के सुचारु कार्य करने में सहयोग देने हैं और इन्हीं से जनता राष्ट्रीय अभिजन का पाठ सीखती है। राजनीतिक आधुनिकीकरण की समस्याओं—राष्ट्रीय अभिजन, सरकारनायक विभिन्निकरण व विदेशीकरण, समा-वैधता, प्रवेशन, सहभागिता, एकीकरण तथा वितरण इत्यादि का राजनीतिक व्यवस्था कहीं तक समाधान करने की क्षमता रखती है। उगी के आधार पर राजनीतिक आधुनिकीकरण की

भाग की जानी है। इन सबमें नेतृत्व और पहल व खनरे उठाने का काम अभिजनों का ही होता है। इसलिये अभिजन राजनीतिक आधुनिकीकरण के महत्वपूर्ण माध्यम बने जा सकते हैं। इनकी भूमिका नकारात्मक और सकारात्मक दोनों ही हो सकती है। यह आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं को स्वायत्तों में पड़कर अवरोध भी करते रहे हैं। कई विकासशील राज्यों में अभिजन अपनी भूमिका का ठीक तरह से निभाव नहीं कर पाए, इस कारण राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाएँ ठप्प होकर रह गई हैं। अभिजन राजनीतिक समाज को किस प्रकार से एकता के सूत्र में बांधे रखने हैं यह चित्र 7.5 में चित्रित किया गया है।

चित्र में बीच का गहरा रेखांकित भाग राजनीतिक व्यवस्था का है तथा इसके इर्द-गिर्द का हल्का रेखांकित अक्षित भाग अभिजनों का है। अभिजनों के इस कृत में 'क' सत्ताशुद्ध अभिजनों (ruling elite) तथा 'ख' प्रतिपक्षी अभिजनों (counter elite) का है। यह राजनीतिक व्यवस्था को जकड़े रहता है और राजनीतिक आधुनिकीकरण बहुत कुछ इन्हीं की भूमिका पर निर्भर करता है। जनसाधारण इन्हीं के नेतृत्व व अभिभावकी में रहने के लिए मजबूर होता है क्योंकि, जनसाधारण को राजनीतिक प्रक्रिया में सम्मिलित होने देने की अरुच्यपूर्ण व्यवस्थाएँ इन्हीं के द्वारा की जाती हैं। इसलिये ही राजनीतिक आधुनिकीकरण की चालक शक्ति अभिजन वर्ग ही माना जाता है। आधुनिक समय में अभिजनों और बुद्धिजीवियों की भूमिका के बारे में एडवर्ड शील्स ने ठीक ही लिखा है, 'मानव के सम्पूर्ण इतिहास की राज्य व्यवस्थाओं में बुद्धिजीवियों ने ऐसी भूमिका नहीं निभाई जैसी कि वर्तमान शताब्दी की इन घटनाओं में भेदा कर रहे हैं।'³⁷ इनका सरकार के मन्त्र पर नियन्त्रण, इनको राजनीतिक आधुनिकीकरण को निर्देशित करने की अभूतपूर्व शक्ति से युक्त कर देता है।

(ख) विचारधारा की भूमिका (The role of ideology)—कई बार विचारधारा का राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रियाओं में गति लाने के लिए प्रयोग किया जाता है। राजनीतिक समाज में परिवर्तन की प्रक्रियाओं को दिशा देने और प्राथमिकताओं के निर्धारण में राजनीतिक विचारधारा की भूमिका से सभी लोग परिचित हैं। राजनीतिक दल राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रमुख उपकरण होते हैं। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में इनकी भूमिका सर्वविदित है। सर्वाधिकारी शासनों में तो एकाधिकारवादी राजनीतिक दल ही राजनीतिक आधुनिकीकरण का प्रेरक रहता है। यहाँ एक तानाशाही व्यवस्थाओं में भूमिगत दलों की भूमिका तानाशाही व्यवस्था को उखाड़ फेंकने में प्रमुख रहती है। दलों के संगठन का आधार एक-ही विचारधारा के आधार पर व्यक्तियों का समूहीकरण कहा जाता है। इस प्रकार, राजनीतिक दलों के माध्यम से विचारधारा राजनीतिक आधुनिकीकरण की महत्वपूर्ण प्रेरक हो जाती है। डेविड ऐप्टर ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि "विचारधारा नाजुक क्षणों में व्यक्तियों को अपने साथियों से एकता व ठोसता का

³⁷Edward Shils, 'The Intellectuals in the Political Development of New States', *World Politics*, Vol XII, No 3, 1960, p 329

अभिज्ञान कराती है।³⁸ विचारधारा को राजनीतिक आधुनिकीकरण का शक्तिशाली अभिकरण माना जाता है। विचारधारा के आधार पर राजनीतिक आधुनिकीकरण के सशक्तों में, जिनका सम्बन्ध मनुष्यों की अभिवृत्तियों से होता है, परिवर्तन लाना अत्यन्त आसान हो जाता है। उदाहरण के लिए, विचारधारा के आधार पर सत्ता के परम्परागत स्रोतों को निर्वल करना आसान होता है। राष्ट्रीय अभिज्ञान, राज्य की एकता व ठोसता और राजनीतिक सहभागिता व राष्ट्र के प्रति निष्ठा की उत्पत्ति में विचारधारा का योगदान बहुत अधिक रहता है।

विकासशील राज्यों में विचारधारा का प्रभाव विशेष अनुक्रमी प्रतिमान परिलक्षित नहीं करता है। वर्तमान विश्व में अनेक प्रकार की विचारधाराओं का आपसी टकराव विशेषकर विकासशील राज्यों में ही देखने को मिलता है। महान शक्तियों की विचारधाराओं की परस्पर विरोध की स्थिति से विकासशील राज्यों में अनेक जटिलताएँ आ जाती हैं। विचारधारा, ऐसी स्थिति में नकारात्मक दृष्टि से, राजनीतिक आधुनिकीकरण का माध्यम बन जाती है। वर्तमान विश्व में साम्यवादी विचारधारा में भी विभाजन हो जाने के कारण, विचारधाराओं के टकराव बढ़ते ही जा रहे हैं और इस कारण विचारधारा राष्ट्र के नागरिकों को आपस में एक सूत्र में बिरोध और अधिकाधिक राष्ट्रीय अभिज्ञान कराने में सहायक होकर राजनीतिक आधुनिकीकरण का महत्वपूर्ण माध्यम बनने लगी है।

(ग) सरकार की भूमिका (The role of government)—सरकारों के सत्त्वावधान में ही आधुनिकीकरण की सारी गतिविधियाँ संचालित होती हैं। सरकारों का राजनीतिक आधुनिकीकरण के अभिकरण के रूप में विशेष महत्त्व है। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में सरकारों के माध्यम से ही अधिकांश कार्यों की पहल होती है। आधुनिक युग का नागरिक राजनीतिक आधुनिकीकरण साने में सरकार को अधिक सशक्त मानता है। क्योंकि, सरकारों के पास बाध्यकारी शक्ति होती है। सरकारें अपने निर्णयों को क्रियान्वित करने की स्थिति में होती हैं और सरकारों के सत्ता में बने रहने के लिए उनके द्वारा राजनीतिक आधुनिकीकरण के कार्य प्राथमिकता प्राप्त कर लेते हैं। सरकारें केन्द्रीकरण और केन्द्रीय नियंत्रण का माध्यम बन सकती हैं। यह आधुनिकीकरण की प्रवृत्तियों की पहल करती हैं, उन्हें प्रश्रय देती हैं और उनका नेतृत्व करती हैं। इस कारण आजकल राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए सरकारों को तरफ ही अधिष्ठा देखा जाता है। सरकारें आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और राजनीतिक क्षेत्रों में बहुमुखी प्रगति की प्रेरक बनकर राजनीतिक व्यवस्था के आधुनिकीकरण को आधारभूमि तैयार करने का प्रभावी माध्यम बन जाती हैं।

सरकारें बाध्यकारी शक्ति का प्रयोग करके आधारभूत और आमूल परिवर्तन लाने की शक्ती रखती हैं। सरकारों के द्वारा व्यापक व शक्तिशाली परिवर्तन लाना सम्भव होता

³⁸David Apter, *The Politics of Modernisation*, Chicago, Chicago University Press, 1963, p 113

है। यही कारण है कि आधुनिक समय में सब कार्य सरकारों द्वारा ही सम्पन्न हों। इसकी अपेक्षा भी की जाने लगी है। राज्य, राजनीतिक आधुनिकीकरण का प्रभावी अभिकरण इसलिए भी माना जाता है, क्योंकि राज्य के पास सर्वोच्च शक्ति होती है। विकासशील राज्यों में राजनीतिक व्यवस्थाओं का आधुनिकीकरण करने में अगर कोई संस्थात्मक व्यवस्था सर्वाधिक महत्व की रही है तो वह सरकारें ही हैं। सरकारें आधुनिकीकरण के विरोध में उठने वाली स्वार्थी शक्तियों को हटाने की शक्ति से भुक्त होने के कारण विकासशील राज्यों में बहुत अधिक महत्व प्राप्त कर लेती हैं। सरकारों के द्वारा किये जाने वाले कार्यों की सूची बनाई जाए तो यह इतनी ही सम्बो होगी जितने कि किसी समाज में कार्य होत हैं। इसका यही आशय है कि सरकारें अब सब प्रकार के कार्य करने लगी हैं। सरकारों के आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक कार्य सुचारु रूप से निष्पादित हो इसके लिए राजनीतिक व्यवस्थाओं को आधुनिकीकृत करना अनिवार्य होता है। इस प्रकार, सरकार की अन्य क्षेत्रों में कार्य कर सकने की क्षमताएं राजनीतिक दृष्टि से आधुनिक राजनीतिक समाजों में ही बड़ सकती हैं। इसलिये सरकारें, आधुनिकीकरण की सामान्य प्रक्रियाओं में तेजी लाने के लिए राजनीतिक आधुनिकीकरण का कार्य सम्पन्न करके ही आगे बढ़नी हैं। विकासशील राज्यों में तो सरकारों पर जनता की अत्यधिक आश्रितता हो गई है। समाजवादी विचारों की प्रबलता से यह प्रवृत्ति और भी बलवती बननी है कि सब कुछ सरकारों के तरवावधान में ही संचालित हो। इन देशों में दो क्षेत्रों में सरकारों पर सर्वाधिक आश्रितता की प्रवृत्ति बूढ़ हो रही है। एक तो आर्थिक उन्नति का दायित्व सरकारों पर छोड़ा जाने लगा है। दूसरा, राजनीतिक व्यवस्था को आधुनिक बनाने का कार्य भी सरकारों का ही अनन्य उत्तरदायित्व है। यही कारण है कि विकासशील राज्यों में राजनीतिक आधुनिकीकरण की संरचनात्मक व्यवस्थाएं विस्तार से व्यवस्थित की गई हैं। अतः सभी देशों में सरकारें राजनीतिक आधुनिकीकरण का महत्वपूर्ण माध्यम मानी जाती हैं।

राजनीतिक आधुनिकीकरण के विभिन्न अभिकरणों में हमने राजनीतिक दलों, शिक्षण संस्थाओं और चुनावों को सम्मिलित नहीं किया है। इसका प्रमुख कारण यह है कि हम केवल उन्हीं अभिकरणों का उल्लेख करना उपयुक्त समझते हैं जो मौलिक भूमिका निभाते हैं तथा जिनमें अन्य अभिकरणों की भूमिका स्वतः सम्मिलित रहती है। उदाहरण के लिए, विचारधारा का सम्बन्ध राजनीतिक दलों में अनिवार्य रहता है। इसी तरह, अभिजन या विविष्ट वर्ग शिक्षण संस्थाओं की भूमिका को बृहत्तर क्षेत्र पर निष्पादित करने का कार्य करते हैं। अभिजन राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था को एक विद्यार्थी के रूप में प्रयुक्त करते हैं। चुनावों का सम्बन्ध दलों व सरकारों से है इसलिए इनको भी राजनीतिक आधुनिकीकरण का आधारभूत अभिकरण नहीं माना जाता है। सरकारें ही जन-सहभागिता की व्यवस्था करती हैं। इसके अलावा राजनीतिक आधुनिकीकरण के अभिकरणों की भूमिका के सम्बन्ध में विवेचन के आरम्भ में ही हमने यह स्पष्ट कर दिया था कि इस विवेचन का उद्देश्य केवल यह समझाने का प्रयत्न करने तक सीमित है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण के अनेक माध्यम हो सकते

हैं और उनकी पूर्ण सूची बनाना एक असम्भव कार्य ही है। अतः हमने कुछ अभिवरणों की भूमिका का ही उल्लेख करके यह समझाने का प्रयास किया है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण की जटिल प्रक्रिया में अनेक तथ्यों का योगदान रहता है।

राजनीतिक आधुनिकीकरण के मॉडल या प्रतिरूप (Models of Political Modernisation)

राजनीतिक आधुनिकीकरण के तीन मॉडलों को अधिक माय्यता प्राप्त है। यह इस प्रकार हैं—(क) ऐतिहासिक राजनीतिक आधुनिकीकरण, (ख) प्रकृपी राजनीतिक आधुनिकीकरण, और (ग) विकासवादी राजनीतिक आधुनिकीकरण।

राजनीतिक आधुनिकीकरण के इन मॉडलों में मौलिक अंतर है। इनमें से प्रत्येक प्रतिरूप में राजनीतिक आधुनिकीकरण की किसी सदर्थ विशेष में या किसी वृहत्तर प्रक्रिया के भाग के रूप में देखने का प्रयास किया गया है। इनका पृथक्-पृथक् निरीक्षण करके यह समझने का प्रयास किया जा सकता है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण वास्तव में समाज की परिवर्तन प्रक्रिया के अनुरूप किस प्रकार से निहित रहता है।

(क) ऐतिहासिक राजनीतिक आधुनिकीकरण (Historical political modernisation)—ऐतिहासिक राजनीतिक आधुनिकीकरण के मॉडल में यह सामान्य आधुनिकीकरण की ऐतिहासिक धारा में समाहित एक उप-धारा माना है। इससे न तो इस धारा से अलग रखा जा सकता है और न ही इस धारा की गति से इसकी अधिक गतिमान बनाया जा सकता है। इसके समर्थकों की मान्यता है कि मानव इतिहास एक अमाद्य गति से प्रवाहित होने वाली धारा या प्रक्रिया है। इस निरन्तरतावादी प्रक्रिया में अनुकूल और अनुरूप सामान्य आधुनिकीकरण की धारा का हर समाज में प्रवाह होता रहता है। इस प्रवाह को रोकने में प्रयत्न कुछ समय के लिए सफल हो सकते हैं, किन्तु अन्ततः ऐतिहासिक प्रवाह की निरन्तरता की शक्ति अवरोधों को दूर कर पुनः अपने विकास मार्ग पर समाज की अग्रसर कर देती है। ऐतिहासिकतावाधियों का कहना है कि हर समाज में लोकिकीकरण, व्यावसायिकीकरण, उद्योगीकरण, बढ़ता हुआ सामाजिक संचरण, उन्नत रहन-सहन के स्तर, शिक्षा का विसरण, एकीकरण और सहभागिता जैसी प्रवृत्तियाँ उत्तरोत्तर विकास की ओर अग्रसर होती रहती हैं। इनकी सिध्दिल किया जा सकता है, कुछ समय के लिए रूकटा जा सकता है और लम्बी अवधि तक रोका जा सकता है, किन्तु हमेशा लिए यह सम्भव नहीं है।

इनकी मान्यता है कि इसी प्रकार राजनीतिक आधुनिकीकरण की उपधारा भी इस मुख्य ऐतिहासिक धारा में साप-साप प्रवाहित होती रहती है। इस मत के समर्थकों की मान्यता है कि इसमें मुख्य धारा से अधिक गति लाने के प्रयास असफल हो रहते हैं। विकासशील राज्यों का उदाहरण देते हुए वे अपने अग्रिमता की पुष्टि करते हैं कि इनमें आधुनिकीकरण की सामान्य प्रक्रिया के मुराउते में राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को अधिक गति देने के प्रयत्न न केवल असफल रहे हैं अपितु इन देशों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में लिए घातक सिद्ध हुए हैं। साम्राज्यवाद का दूसरा उदाहरण लेकर

इन्होंने यह समझने का प्रयास किया है कि दूसरे विश्व युद्ध के बाद साम्राज्यवाद ऐतिहासिक प्रवाह की धारा के प्रतिकूल व्यवस्था बन जाने के कारण स्वतः ही समाप्त होने लग गया था।

राजनीतिक आधुनिकीकरण को इतिहास और सामान्य आधुनिकीकरण की धारा के साथ पूर्णतया गठबिधित करके देखना इतिहासवादी मॉडल की विशेषता है। इनकी दृष्टिमान्यता है कि मानव इतिहास की एक धारा होती है जिस धारा से हटकर अन्य कोई धारा नहीं हो सकती है। इसी बात को लेकर, इतिहासवादी राजनीतिक आधुनिकीकरण के मॉडल की आलोचना की जाती है। इतिहास की इस व्याख्या या धारणा में यह आशय निहित है कि यह धारा आगे की ओर ही उन्मुखी हो यह आवश्यक नहीं है। यह 'अन्वीक्ष्य सिद्धान्त' के अनुरूप उतार-चढ़ाव वाली धारा हो सकती है। इस अर्थ में राजनीतिक आधुनिकीकरण प्लेटो और अरस्तू द्वारा प्रतिपादित राजनीतिक व्यवस्थाओं के उद्घाटन-पतन के अनुक्रम में आने के लक्षणों से युक्त होता है। राजनीतिक आधुनिकीकरण के इस मॉडल की इसी कारण से स्वीकार नहीं किया जा सकता है। इस अर्थ में तो ऐतिहासिक मॉडल राजनीतिक पतन की ओर भी राजनीतिक व्यवस्थाओं को जाने वाली मानकर चलता है। वैसे इस बात को लेकर काफ़ी मतभेद हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं में वास्तविक विकास के अनुक्रम वास्तव में उद्घाटन-पतन और आगे-पीछे होते रहे हैं। इसलिए इस मॉडल में सत्यता का कुछ अंश तो माना ही जा सकता है।

(ख) प्रकृपी राजनीतिक आधुनिकीकरण (Typological political modernization)—इस मॉडल में राजनीतिक व्यवस्थाओं को उनमें आये राजनीतिक आधुनिकीकरण के आधार पर, विभिन्न प्रवर्गों में रखकर समझने का प्रयास किया जाता है। प्रकृपी मॉडल राजनीतिक व्यवस्थाओं को तीन प्रकार के प्रवर्गों में विभक्त मानता है—(क) परम्परागत राजनीतिक व्यवस्थाएँ (traditional polity), (ख) संक्रमणशील राजनीतिक व्यवस्थाएँ (transitional polity) और (ग) आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ (modern polity)।

(1) परम्परागत राजनीतिक व्यवस्थाएँ प्रारम्भिक विकास क्रम में पाई जाने वाली व्यवस्थाएँ हैं। इस मॉडल की मान्यता है कि हर राजनीतिक व्यवस्था का प्रारम्भिक रूप परम्परागत ही होता है। इस अवस्था में सत्ता के परम्परागत स्रोत रहते हैं। राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्निकरण नहीं होता है। राजनीतिक प्रक्रियाओं में विरोधीकरण की परिस्थितियाँ उत्पन्न नहीं होती हैं। जनता राजनीति से दूर रहती है। राजनीति को जन-साधारण अपने कार्यक्षेत्र में नहीं मानता है। राष्ट्रीय स्तर पर राज्य या राष्ट्र अभिज्ञान के ध्यान पर मजदीकी संस्था या सत्ता का स्रोत अभिज्ञान का निष्पाद होता है। परम्परागत राजनीतिक व्यवस्थाओं में लोकतांत्रिक व्यवस्था नहीं पाई जाती है। वशागत राजा या इसी प्रकार का सत्ताधारक श्रद्धा व सम्मान का पात्र होता है। इस प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक व्यवस्था और सामाजिक व्यवस्था में सम्पर्कता नहीं रहती है। इस विचार के प्रतिपादक यह मानकर चलते हैं कि परम्परागत राजनीतियों में राजनीतिक जागरूकता नहीं होती है। इनमें सरकारों के उत्तरदायी होने के प्रश्न ही नहीं

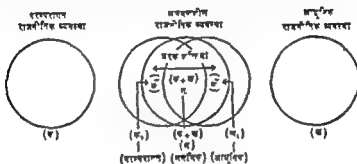
उठते हैं। राज्य ■ विकास का अधिकांश काल परम्परागत राजनीतियों के रूप में ही रहा है। परम्परागत राजनीतिक व्यवस्था धीरे-धीरे ऐसी अवस्था में पहुँच जाती है जब वह आधुनिकता की ओर अग्रसर होती है। यह प्रक्रम धीरे-धीरे स्वतः ही संचालित हो सकता है या नाटकीय ढंग से, अचानक ही इस परम्परागतता से नाता तोड़ने का प्रयास भी किया जा सकता है। सोवियत रूप में 1917 की साम्यवादी क्रान्ति परम्परागत अवस्था से अचानक नाता तोड़ने के समान मानी जा सकती है, किन्तु दोनों ही अवस्थाओं में राजनीतिक व्यवस्थाएँ आधुनिक नहीं बन आती हैं। उनको आधुनिक रूप प्राप्त करने में पहले अनिवार्यतः संक्रमण काल की अवस्था में से गुजरना होता है।

(ii) संक्रमणकालीन राजनीतिक व्यवस्थाएँ न तो परम्परागतता से पूर्णतया मुक्त हो पाती हैं और न ही आधुनिकता के सभी लक्षणों में युक्त होती हैं। यह दोनों के अस्थिर और अशांत (uneasy) मेल का काल है। यह वह स्थिति है जब राजनीतिक समाज एक साथ दोनों तरफ खींचा जाता है। कुछ शक्तियाँ राजनीतिक व्यवस्था को परम्परागतता से बिपकाए रखने में सक्रिय रहती हैं, तो दूसरी तरफ, कुछ शक्तियाँ उसकी इस अवस्था से निकालकर आधुनिकता की तरफ धकेलने में शक्ति लगाती सी प्रतीत होती हैं। विकासशील राज्यों में यही अवस्था पायी जाती है। इन देशों में परम्परागतता और आधुनिकता की दोनों शक्तियाँ एक साथ सक्रिय रहती हैं। एक लेखक ने विकासशील देशों की इस अवस्था को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि राजनीतिक व्यवस्था रूपी बाहन के दोनों तरफ दो घोड़े जुटे हुए हैं जो एक दूसरे के विपरीत दिशा में इस बाहन को ले जाने का प्रयत्न या शक्ति लगा रहे हैं। यहाँ एक घोड़ा परम्परागतता की शक्ति का सूचक है और दूसरा घोड़ा आधुनिकता की ओर से जाने वाली शक्तियों का प्रतीक है। ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाएँ अस्थिर और विकास की दृष्टि से दिशा रहित होती हैं। ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाओं में परस्पर विरोधी शक्तियाँ सक्रिय व कार्यरत रहती हैं। इस प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक संरचनाओं, राजनीतिक प्रक्रियाओं और राजनीतिक भूमिकाओं का कोई सुनिश्चित प्रतिमान नहीं होता है। यह एक ऐसी अवस्था है जिसमें परम्परागतता और आधुनिकता के बीच रस्सा-कसी चलती रहती है।

इस मॉडल की मान्यता है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में यह रूप अनिवार्यतः आता है। विकासशील राज्य इसी काल में से गुजर रहे हैं। इस मॉडल में राजनीतिक व्यवस्था में राष्ट्रीयता की भावना का अभाव रहता है। राजनीतिक व्यवस्था में एकता व ठोसता नहीं रहती है। यह ऐसी विविध अवस्था होती है जिसमें सम्पूर्ण समाज और राजनीतिक व्यवस्था आधुनिक बनने के लिए प्रयत्नशील होती है, किन्तु इस प्रयत्न में बाधाएँ और रूकावटें इतनी शक्तिशाली रहती हैं कि राजनीतिक व्यवस्था का आधुनिकीकरण के क्षेत्र में प्रवेश होता हुआ और रुकता हुआ दोनों ही लगता है। वैसे सही अर्थों में यह वह अवस्था है जिसमें राजनीतिक व्यवस्था परम्परागतता और आधुनिकता के लक्षण एक साथ लिये रहती है, किन्तु एक बात निश्चित नहीं होती है कि इस अवस्था से राजनीतिक व्यवस्था किस तरफ आगे बढ़ेगी। अतः संक्रमणकालीन राजनीतियों में राजनीतिक

आधुनिकीकरण की प्रवृत्तियाँ प्रबल भी हो सकती हैं या शिथिल और मुप्त भी रह सकती हैं।

(iii) **आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ** वे होती हैं जो परम्परागतता के बंधनों से पूर्णतया मुक्त हो जाती हैं। इन व्यवस्थाओं को परम्परागतता से मुक्ति की अवस्था वाली कहा जाता है। इनमें सत्ता की बुद्धिसंगतता होती है। राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्नीकरण और विशेषीकरण हो जाता है। जन-सहभागिता बढ़ जाती है और राजनीतिक व्यवस्था लोकतन्त्र के सभी सत्तारों से युक्त बन जाती है। इन तीन मॉडलों में राजनीतिक व्यवस्थाओं की स्थिति को चित्र रूप में इस प्रकार समझा जा सकता है।



चित्र 7.6 राजनीतिक व्यवस्थाओं के प्रकार

चित्र 7.6 में 'क' वृत्त परम्परागत राजनीतिक व्यवस्था का चित्रण करता है। 'ग' वृत्त संक्रमणशील राजनीतिक व्यवस्थाओं का है। इसमें परम्परागत और आधुनिक दोनों ही व्यवस्थाओं के संलयन हैं। 'क' का भाग और 'ग' का भाग तथा दोनों का संक्रमण क + ग को 'क', 'ग' और 'ग' से दिखाया गया है। तीसरा वृत्त 'ग' का है जो पूर्णतया आधुनिक राजनीतिक व्यवस्था का है। संक्रमणशील राजनीतिक व्यवस्था का है। संक्रमणशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में प्रेरक शक्तियाँ दोनों ही दिशाओं में से आने वाली होती हैं गहरे रेखा तीर को दोनों दिशाओं में उन्मुख बनाकर दर्शाया गया है।

(ग) **विकासवादी राजनीतिक आधुनिकीकरण (Evolutionary political modernisation)**—विकासवादी राजनीतिक आधुनिकीकरण का प्रतिरूप राजनीतिक मानव की उस सीमाहीन समता का आधार लेता है जिससे वह समस्याओं के समाधान के लिए राजनीतिक संरचनाओं और प्रक्रियाओं में परिवर्तन, संशोधन, विचार और अनुकूलन करता रहता है। यह ऐतिहासिक मॉडल से भौतिक रूप में भिन्नता केवल एक ही क्षेत्र में रखता हुआ दिखाई देता है। ऐतिहासिक मॉडल में राजनीतिक आधुनिकीकरण इतिहास की धारा में समाहित रहता है और इस धारा के घुमावों मुड़ावों के अनुरूप चलने के लिए बाध्य होता है। इस धारा से पृथक राजनीतिक आधुनिकीकरण की ओर स्वतन्त्र व अलग धारा नहीं हो सकती। विकासवादी मॉडल में राजनीतिक आधुनिकीकरण की

अपनी पृथक् विकास प्रक्रिया और इन प्रक्रियाओं को संचालित करने के लिए सरचनात्मक व्यवस्था होती है। विकासवाद में राजनीतिक आधुनिकीकरण को आधुनिकीकरण की जटिल प्रक्रिया के साथ-साथ संचालित माना जाता है। इसकी दृष्टि में ठीकी भी लाई जा सकती है। इसको सज्जि बनाने के लिए नई सरचनात्मक व्यवस्थाएँ तक की जा सकती हैं।

विकासवादी राजनीतिक आधुनिकीकरण का मॉडल राजनीतिक व्यवस्थाओं में आधारभूत परिवर्तन सम्भव मानता है, किन्तु ऐसे परिवर्तनों को स्पष्टान्वय की अवस्था में लाने के लिए यह भी आवश्यक मानता है कि ऐसे ही आधारभूत परिवर्तन मानव जीवन से सम्बन्धित अन्य पक्षों—सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक और मनोवैज्ञानिक में भी अनिवार्य रूप से आए। उनका मत है कि इनमें परिवर्तन नहीं आने पर राजनीतिक व्यवस्था को आधुनिक बनाने के लिए किए गए परिवर्तन विशेष प्रभावी नहीं बन सकेंगे और राजनीतिक आधुनिकीकरण की सभी व्यवस्थाएँ केवल औपचारिकता मात्र रह जाएगी। इनमें सम्भाव्यता तब ही आ सकती है जब विकास सम्पूर्ण सामाजिक व्यवस्था से लेकर राजनीतिक व्यवस्था तक व्याप्त बनाया जाए।

इस प्रकार, विकासवादी दृष्टिकोण में, राजनीतिक आधुनिकीकरण को सामान्य विकास के क्रम के साथ ही साथ रहने और संचालित मानने की बात पर बल दिया जाता है। इस विचार के समर्थक इतिहासवादियों की तरह यह नहीं मानते हैं कि विकास के क्रम को उलटा या रोका जा सकता है। इनके अनुसार आज, ओते हुए बल से अनिवार्यतः मिलन होगा तथा जाने वाला कम आज से मलग व अग्रेष्ठतर बन जाएगा। इससे यह आशय नहीं लेना है कि विकास का कोई क्रम नहीं होता है। सही बात तो यह है कि 'जन्म', 'मात्र' और 'कल' में न केवल विकास का क्रम होगा है अनिवार्यतः एक जागे की ओर ले जाने वाला अनुक्रम भी होता है। इसमें राजनीतिक व्यवस्थाओं को आधुनिकीकरण की ओर दब्युकी ही माना जाता है। विकासशील राज्यों के विशेष सर्जन में इन दृष्टिकोण का विशेष महत्व है। इसके अनुसार अगर सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक और मानव अतिवृत्तियों में एक स्तर तक का विकास हो गया है तो राजनीतिक व्यवस्थाओं में उन स्तर तक का विकास रोका नहीं जा सकता है। इस प्रकार, विकासवादियों की मान्यता है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में लोकतन्त्र का पतन विरोध विन्ता का कारण नहीं बनना चाहिए। अगर किसी देश में अन्य सब व्यवस्थाएँ लोकतान्त्रिक ढांचे में चल रही हैं तो राजनीतिक व्यवस्था भी इस ढांचे में चलकर रहेगी। इसलिए विकासशील राज्यों में लोकतन्त्र सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक क्षेत्रों में विकासवादी परिवर्तनों पर अधिक बल दिया जा रहा है। शायद यही एक स्पष्टीकरण है जिसने लोकतन्त्रों को उन्नाद फेंकने वालों को मारी सैनिक शक्ति के बावजूद जनसाधारण में उछाह फैला और लोकतन्त्र व्यवस्था को पुनः स्थापना को सम्भव बना दिया। पाकिस्तान में यही हुआ है। यहाँ लोकतान्त्रिक व्यवस्था को सैनिक दानावाही ने समाप्त कर दिया, किन्तु अन्ततः लोकतान्त्रिक शक्तिमा इतनी प्रबल हो गई कि फिर सार्वजनिक शासन स्थापित हो गया। इसी कारण, हमने लोकतन्त्र से सम्बन्धित विवेचन (देखिये अध्याय दस) में लोकतन्त्र के अन्ततः उम्भवल भविष्य

का संकेत दिया है। अतः विकासवादी मॉडल राजनीतिक आधुनिकीकरण की विचार की दिशा में निरन्तरता वाली प्रक्रिया मानता है।

राजनीतिक आधुनिकीकरण उपागम : एक मूल्यांकन (Political Modernisation Approach An Appraisal)

राजनीतिक व्यवस्थाओं की समझने और उनकी गत्यात्मक गतियों के सम्बन्ध में सामान्यीकरण करने के लिए अनेक विद्वानों ने जिनमें एडवर्ड शीस्स, हेन्रि ऐन्टर् और ब्रेन्च प्रमुख हैं, राजनीतिक प्रक्रियाओं को आधुनिकीकरण के सामान्य परिवेश में देखने का प्रयत्न किया है। इन लोगों की दृढ़ मान्यता है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में आधुनिकीकरण जाने के प्रयास या आरोपित आधुनिक राजनीतिक संरचनाएँ सफल या असफल रहेंगी, इसे सामान्य आधुनिकीकरण की प्रक्रिया के सर्च में ही समझा जा सकता है। अतः इनके अनुसार तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों के अन्य उपागमों से अधिक बृहत्तर सर्च से सम्बन्धित होने के कारण, राजनीतिक आधुनिकीकरण का उपागम अधिक व्यापक-वादी उपागम बन जाता है।

इस उपागम में राजनीतिक व्यवस्थाओं की समझ की मापने के लिए आधुनिकीकरण के प्रयोगों का प्रयोग किया जाता है। आधुनिकीकरण के विभिन्न पहलुओं—गहरीकरण, उद्योगीकरण, लोकिकीकरण, लोकतन्त्रीकरण, शैक्षणिकता और सहभागिता में जाने वाले परिवर्तनों का राजनीतिक व्यवस्था पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। अतः राजनीतिक विकास अपने आप में स्वतन्त्र प्रक्रिया नहीं है। इसलिए इसको समझने के लिए व्यापक परिच्छेद की आवश्यकता होती है। आधुनिकीकरण का परिच्छेद इसी प्रकार की व्यापकता रखता है। अतः तुलनात्मक विश्लेषणों में इसका उपयोग अधिक गहराई तक ले जाने में सहायक समझा गया है। आधुनिकीकरण का अर्थ करते समय हमने इसके विभिन्न पहलुओं का भी वर्णन किया है। इसके अन्तर्गत हमने आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को मनो-वैज्ञानिक, बौद्धिक, सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक स्तरों पर होने वाले सभी परिवर्तनों से सम्बन्धित किया है। यह उपागम ऐसी विह्वल प्रक्रिया के एक पक्ष के रूप में राजनीतिक आधुनिकीकरण को लेकर राजनीतिक व्यवहार की सम्पूर्णता के सदर्भ में समझने का प्रयत्न करता है। राजनीतिक विकास के उपागम से यह इसी दृष्टि से अधिक उपयुक्त माना जाता है, क्योंकि जीवन के राजनीतिक पहलु को समग्रता से सम्बन्धित करके समझने का इसमें प्रयत्न किया जाता है। ऐसा तुलनात्मक विश्लेषण अधिक अन्तर-दृष्टि प्रदान कर सकता है। इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक गत्यात्मकताओं का ज्ञान भी प्राप्त किया जा सकता है।

राजनीतिक आधुनिकीकरण के उपागम में यह ध्यान रखा जाता है कि राजनीतिक संस्थाएँ और राजनीतिक मूल्य परिवर्तनशील हैं। कुछ समाजों में इनमें परिवर्तन तेज गति से होते हैं तो कुछ समाजों में राजनीतिक परिवर्तन मधुर गति से स्वतः ही चलते रहते हैं। इन दोनों ही प्रकार के समाजों में राजनीतिक परिवर्तनों को क्रांति इत्यादि के माध्यम से बहुत अधिक गतिवान किया जा सकता है। यह अत्यधिक परिवर्तन की अवस्था

है तो दूसरी तरफ, परिवर्तन पूर्णतया स्वतः ही विकासवादी शक्तियों की सहजता से होते हो तो यह भी एक दूसरे प्रकार की अति की अवस्था है। इन दोनों अतियों के बीच ही अधिकांश राजनीतिक व्यवस्थाएँ पाई जाती हैं। इनमें भी अनेक प्रकार की स्थिरताएँ और अस्थिरताएँ होती हैं। इन स्थिरता-अस्थिरताओं को राजनीतिक आधुनिकीकरण के उपागम में विश्लेषित करके समझने का प्रयास किया जाता है। यद्यपि यह उपागम, आधुनिकीकरण जो परिवर्तन का ही दूसरा नाम है, आधार सदर्भ बनाना है, अर्थात् यह विकास की ओर उन्मुखी परिवर्तन प्रक्रिया के सदर्भ में राजनीतिक परिवर्तन को नापने और समझने में सहायक होता है।

राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाले परिवर्तनों और घटने वाले घटनाओं को अपने व्यापक सदर्भ में समझने के लिए सामाजिक जीवन के सभी पहलुओं को ध्यान में रखना वास्तविकता के समीप पहुँचना है। हर समाज की तरह, हर राजनीतिक व्यवस्था भी, आधुनिक बनने की चेष्टा में खड़ी रहती है। अतः आधुनिक बनने के प्रयत्न में सफल, राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक प्रकृति को समझने के लिए राजनीतिक आधुनिकीकरण के कई मानदण्डों को आधार के रूप में लेकर उपयोगी तुलनाएँ हो सकती हैं तथा इससे राजनीतिक व्यवस्था पर पड़ने वाली भाँगी का समाधान करने की उसकी क्षमता का ज्ञान प्राप्त किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, किसी राजनीतिक व्यवस्था की अपर राजनीतिक व्यवस्था से सहभागिता के सधन के आधार पर तुलना करके, राजनीतिक व्यवस्था की सक्रियता के कई पक्षों को स्पष्ट करना सरल हो जाता है। एक राजनीतिक व्यवस्था में तनावों, दबावों और खिचावों का सफलतापूर्वक मुकाबला करने की क्षमता होती है तो दूसरी राजनीतिक व्यवस्था ऐसे दबावों से तुरन्त टूट कर अराजकता की अवस्था में आ जाती है। इस प्रकार की स्थितियों को समझने में राजनीतिक आधुनिकीकरण का उपागम तुलनात्मक ढंग से निष्कर्षों तक ले जाने में सहायक हो सकता है। इसलिए राजनीतिक आधुनिकीकरण के परिप्रेक्ष्य में विकासशील देशों की राजनीतियों को समझने में और सामान्यीकरण तक पहुँचने में काफी सहायता मिलती है। इस उपागम के आधार पर राजनीतिक आधुनिकीकरण की समस्याओं—राष्ट्रीय अभिमान, सत्ता वैधता, प्रवेशन (penetration), सहभागिता, एकीकरण, वितरण, शिक्षण और संचालन को समझना भी सरल हो जाता है। हर समस्या की जड़ में अनेक तथ्य और शक्तियाँ कार्यरत रहती हैं। अगर समस्या की सही परिप्रेक्ष्य में समझना है तो उसका व्यापक सदर्भ लेना अनिवार्य है। राजनीतिक आधुनिकीकरण, राजनीतिक व्यवस्था की समस्याओं को ऐसे ही आधुनिकीकरण के बृहत्तर सदर्भ में समझने का प्रयास होने के कारण, अत्यधिक उपयोगी दृष्टिकोण बन गया है। तुलनात्मक विश्लेषणों में ज़ेरु, आर्यन्स्टेड और ह्युटिंगटन इत्यादि ने इसके प्रयोग को अधिक उपयोगी माना है। उनके अनुसार कोई राजनीतिक घटना, केवल मात्र राजनीतिक व्यवस्था के अन्तर्गत हुआ परिवर्तन होते हुए भी बाहर से प्रेरित या निर्देशित हो सकती है। इसलिए तुलनात्मक विश्लेषणों को व्यापक आधार देकर सीमित स्तर पर करना अधिक लाभप्रद बन सकता है।

इस विवेचन से यह निष्कर्ष नहीं निकाल लेना है कि तुलनात्मक राजनीति में राज-

नीतिक आधुनिकीकरण का दृष्टिकोण सब कुछ समझने में सहायक हो जाता है। अन्य उपागमों के सीमाओं की तरह इस दृष्टिकोण में भी कई कठिनाइयाँ आ जाती हैं। सबसे प्रमुख कमी इस प्रकार की तुलनाओं में आधुनिकीकरण की सामान्य प्रक्रिया से राजनीतिक आधुनिकीकरण की प्रक्रिया को अलग और स्वायत्त प्रक्रिया के रूप में प्रतिष्ठित करना है। जब तक यह नहीं हो पाता है, इस उपागम का राजनीतिक तुलनाओं में प्रयोग नहीं हो सकता। इसी तरह, राजनीतिक आधुनिकीकरण में सत्तों पर सहमति का अभाव तुलना का एक-सा मानदण्ड बनाने में बाधाएँ उत्पन्न करता है। इसके सत्तों पर सहमति हो भी जाए तो हर सत्ता के मापन की समस्या उत्पन्न हो जाती है। उदाहरण के लिए, सामान्य आधुनिकीकरण को मापने के तो ठोस, विश्वसनीय और अनेक साधन हैं, किन्तु, राजनीतिक आधुनिकीकरण के लिए यह सहूलियत नहीं हो पाई है। इसी तरह, यह भी कठिनाई रहती है कि राष्ट्रीय अभिमान, सत्ता की बुद्धिसंगतता, सहभागिता और सत्ताओं का विभिन्नीकरण और विशेषीकरण कैसे और किस मापदण्ड के आधार पर माँका जाए? पश्चिम के विकसित राज्यों के मापदण्ड अनेक मौलिक व्यवस्थाई भिन्नताओं के बावजूद अपना लिये जाएँ तो भी इससे निष्कर्ष नहीं निकलते हैं। सहभागिता का ही उदाहरण लें तो अमरीका में मत-प्रतिष्ठत किसी भी राष्ट्रीय स्तर के निर्वाचन से साठ तक नहीं पहुँच पाता है जबकि श्रीलंका के पिछले आम चुनावों में (1970 में श्रीलंका में साठवाँ आम चुनाव हुआ था) मत-प्रतिष्ठत 84.9 था। इसी तरह, राजनीतिक आधुनिकीकरण से जोड़े जाने वाले अनेक गन्तव्यों—लोकतन्त्र, स्थायित्व, सरचनात्मक विभिन्नीकरण, उप-समूह प्रतिमान, राष्ट्रीय एकीकरण को बिकासशील समाजों में तो सापद ही कमी व्यावहारिक बनते देखा जा सकेंगे। तब यह प्रश्न उठता है कि तुलना किस आधार पर केन्द्रित की जाए और उस आधार पर ही क्यों केन्द्रित रखी जाए? यह ऐसे प्रश्न हैं जिनका उत्तर देना वर्तमान ज्ञान की अवस्था में तो कठिन ही लगता है।

अन्त में निष्कर्ष यही निकलता है कि राजनीतिक आधुनिकीकरण के आधार पर किए जाने वाले राजनीतिक विश्लेषण और तुलनाएँ उन्हीं सामान्य सीमाओं में जकड़ी लगती हैं जिनमें अन्य उपागमों को भी बन्धित पाया गया है। फिर भी इसकी यह विलक्षणता है कि यह आधुनिकीकरण की प्रक्रिया के सदर्भ में राजनीतिक आधुनिकीकरण का आधार लेकर राजनीतिक व्यवस्थाओं की क्षमताओं के सम्बन्ध में उपयोगी सामान्यीकरण तक ले जाने में बहुत सहायक सिद्ध हुआ है।

तुलनात्मक राजनीति का राजनीतिक संस्कृति उपागम

(POLITICAL CULTURE APPROACH IN COMPARATIVE POLITICS)

राजनीतिक व्यवस्थाओं में संस्थाओं और संरचनाओं की समानता से यह भ्रांति हो सकती है कि ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक विकास एक समान नहीं होगा तो भी कम से कम एक ही दिशा में होगा। राजनीतिक विकास की प्रारम्भिक मान्यताओं में ऐसी भ्रांतिपूर्ण मान्यताओं को कुछ स्थान मिलने लगा था, क्योंकि पश्चिम के

राज्यों में इस शताब्दी के आरम्भिक वर्षों में ऐसी दिशात्मक समानता की प्रवृत्तियाँ प्रकट हो रही थी, परन्तु प्रथम विश्व युद्ध के बाद के विकास ने यह स्पष्ट कर दिया कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में समस्याओं की एक-सी सरचनाएँ होने पर भी राजनीतिक विकास के स्तर, दिशाएँ और अनुक्रम भिन्न-भिन्न प्रकार के हो सकते हैं और यह सामान्य-तया भिन्न-भिन्न ही रहते हैं। अब यह प्रश्न उत्पन्न हुआ कि राजनीतिक विकास को भिन्नता प्रदान करने वाला मौलिक तथ्य क्या है? क्या कोई राजनीतिक व्यवस्था विकास के एक मार्ग पर चलती है और दूसरी उसके अनुरूप सत्यागत व्यवस्था रखते हुए भी उससे भिन्न या प्रतिकूल दिशा में विकसित होती है। उदाहरण के लिए, 1947 के पहले भारत और पाकिस्तान एक ही राज्य थे। इसके विभाजन से दो राज्य बने और इन दोनों राजनीतिक व्यवस्थाओं के विकास मार्ग कुछ ही वर्षों में अलग-अलग हो गए। पाकिस्तान में लोकतन्त्र उलझ गया और भारत में दिन-प्रतिदिन उसकी जड़ें गहरी जमाने लगीं। राजनीतिक विकास के विद्वानों को इस प्रकार के विकास को समझने में कठिनाई होने लगी। राजनीतिक विकास के अध्ययनकर्त्ताओं ने देखा कि विभिन्न देशों में राजनीतिक विकास भिन्न-भिन्न दिशाओं में जा रहा है। कहीं-कहीं पर राष्ट्रीय नेताओं के मरसक प्रयत्नों के बावजूद आर्थिक विकास नहीं हो पा रहा है। भ्रष्टाचार बढ़ रहा है तथा राजनीतिक संस्थाएँ उस प्रकार से कार्य नहीं कर रही हैं जिन प्रकार के कार्य निष्पादन की उनसे अपेक्षा की गई थी।

नये नये राज्यों के राजनीतिक स्थिति पर अवतरण ने राजनीतिक विकास के अध्ययन-कर्त्ताओं को विभिन्न और विपुल सामग्री ही नहीं उपलब्ध कराई, अपितु राजनीतिक विकास के सामान्य सिद्धान्त निमित्त करने के प्रयत्न करने के लिए भी प्रेरित किया, किन्तु तुरन्त ही इन विद्वानों ने देखा कि राजनीतिक विकास से सम्बन्धित विभिन्न सभ्यों की वास्तविकता को अब तक नहीं समझा जा सकता है जब तक कि राजनीतिक व्यवस्थाओं से सम्बन्धित राजनीतिक संस्कृति को नहीं समझ लिया जाय। इन विद्वानों ने यह पाया कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में समान सरचनात्मक व्यवस्थाओं और प्रक्रियाओं के होते हुए भी उनका भिन्न-भिन्न दिशा में विकास राजनीतिक संस्कृति सम्बन्धी अन्तर के आधार पर समझा जा सकता है। अब राजनीति-शास्त्र में राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा का अध्ययन व विश्लेषण शुरू हुआ।

राजनीतिक संस्कृति उपागम की आवश्यकता (The Necessity of Political Culture Approach)

विकासशील राज्यों के उदय से राजनीति विज्ञान में अध्ययन दृष्टिकोण में परिवर्तन आ गए। अब राजनीतिक व्यवस्थाओं की संविधानों, सरचनाओं और संस्थाओं के आधार पर समझना कठिन हो गया, क्योंकि सैद्धांतिक व्यवस्था और व्यवहार में अत्यधिक (extreme) अन्तर माने जाने लगे थे। पश्चिम की स्थिर राजनीतिक व्यवस्थाओं में भिन्न, नवीन राज्यों में राजनीतिक व्यवहार और सत्यागत व्यवस्थाओं में सर्वाधिक अन्तर देखने में माने लगे। इसलिए इन अन्तरों को समझने के लिए राजनीतिक व्यवहार की

वास्तविक संचालक शक्ति की खोज होने लगी। इससे यह स्पष्ट हो गया कि राजनीतिक संरचनाओं, प्रक्रियाओं एवं प्रकार्यों को उन अभिवृत्तियों के सदर्थ में ही समझा जा सकता है जो इनको संचालित रखने वाले मानव समुदाय में पाई जाती हैं। दूसरे शब्दों में, राजनीतिक व्यवस्थाओं की व्यापक शक्तियों को समझने के लिए उनसे सम्बन्धित राजनीतिक संस्कृति को समझना आवश्यक हो गया। यह माना जाने लगा कि राजनीतिक संस्कृति के माध्यम से ही यह गुरथी सुलझाई जा सकती है कि विभिन्न व्यवस्थाओं में एक ही राजनीतिक संस्थाएं भिन्न भिन्न प्रकार से सक्रिय क्यों होती हैं? इस सम्बन्ध में ल्यूगियन पाई ने ठीक ही लिखा है कि 'हर विशिष्ट समुदाय में एक सीमित और सुस्पष्ट राजनीतिक संस्कृति होती है जो राजनीतिक प्रक्रिया को अर्थ, अभिव्यवधानी और ढांचा या रूप प्रदान करती है।'³⁹ उसने आगे लिखा है कि 'हर व्यक्ति को अपने स्वयं के ऐतिहासिक सदर्थ में अपने समाज और व्यक्तियों से सम्बन्धित राजनीति के बारे में भावनाएं व ज्ञान सीखकर अपने व्यक्तिगत में समाहित करना होता है।'⁴⁰ इसी ज्ञान और भावनाओं के आधार पर, जो व्यक्ति राजनीतिक समाज के बारे में सीखकर अजित करता है, राजनीति की वास्तविकताओं का संचालन होता है। इस कारण, राजनीतिक संस्कृति की राजनीतिक अध्ययनो को वास्तविक बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका रहती है। अतः राजनीतिक विकास का अध्ययन करने वाले विद्वानों ने इस बात पर बल देना शुरू किया कि राजनीतिक विकास के बारे में वास्तविक ज्ञान और समझ तब तक सम्भव नहीं हो सकती है जब तक कि राजनीतिक संस्कृति के बारे में ज्ञान प्राप्त नहीं कर लिया जाए। इस तरह, राजनीतिक संस्कृति के अध्ययन विशेषण पर अधिकाधिक बल दिया जाने लगा।

आमन्ड ने यह माना है कि हर देश की राजनीतिक व्यवस्था, उस देश लोगो के राजनीति के बारे में विचारों के अभिमुखीकरण के आधार पर ही समझी जा सकती है। राजनीति के बारे में, राजनीतिक संस्थाओं, संरचनाओं और नेताओं से सम्बन्धित लोगो के विचार ही, इन सबकी प्रमुख संचालक शक्ति होते हैं। आमन्ड ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि "हर राजनीतिक व्यवस्था, राजनीतिक क्रिया के प्रति अभिमुखीकरण के विशिष्ट प्रतिमान में अन्त स्थापित या सन्निहित होती है।"⁴¹ इसी से राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक प्रकृति को समझना सम्भव होता है। राजनीतिक क्रिया के प्रति लोगो के अभिमुखीकरण जिसमें अनुभववादी विश्वासों, अभिव्यक्तारमक प्रतीकों और मूल्यों की मौलिक भूमिका रहती है, उस स्थिति की व्याख्या करते हैं, जिसमें राज-

³⁹ Lucian W. Pye, 'Introduction Political Culture and Political Development' in Lucian W. Pye and Sydney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development* Princeton New Jersey Princeton University Press 1965, p. 7

⁴⁰ *Ibid.*, p. 7

⁴¹ Gabriel Almond 'Comparative Political Systems', *Journal of Politics*, Vol. XVIII, 1956, and reprinted in *Political Behaviour A Reader in Theory and Research*, Heinz Eulau Samuel J. Eldersveld, and Morris Janowitz (eds.), Glencoe, Ill. Free Press, 1956, p. 34

नीतिव प्रक्रिया संचालित होती है। अतः राजनीतिक क्रिया की समझने में राजनीतिक संस्कृति का समझना प्राथमिकता और अनिवार्यता प्राप्त कर लेता है। हर व्यक्ति के राजनीतिक व्यवहार का आधार राजनीतिक संस्कृति में होता है। यही राजनीति के कार्यक्षेत्र और राजनीति की मर्यादाओं तथा जीवन के सार्वजनिक एवं व्यक्तिगत क्षेत्रों की वैध सीमाओं की व्याख्या करती है। यही सम्पूर्ण राजनीतिक सन्नियता, व्यक्ति-कायों, समस्याओं एवं सहभागिताओं को निर्धारित करती है। इन सबको समझने के लिए राजनीतिक संस्कृति का अध्ययन आवश्यक ही नहीं अनिवार्य माना जाने लगा।

तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक संस्कृति उपागम की विशेष रूप से आवश्यकता महसूस की जाने लगी। राजनीतिक व्यवस्थाओं की औपचारिक तुलनाएँ या उनकी कानूनी, संवैधानिक और प्रक्रियात्मक आधारों पर की गई तुलनाएँ राजनीतिक व्यवहार की वास्तविकताओं तक पहुँचाने में सहायक नहीं लगी। अतः राजनीतिक तुलनाओं की ऐसे परिवर्तनों और प्रवर्तनों पर आधारित करना आवश्यक हो गया जो राजनीति की गत्यात्मक शक्तियों और राजनीतिक व्यवहार को संचालित करने वाले तथ्यों तक पहुँचा सकें। यह देखा गया है कि हर राजनीतिक व्यवस्था को प्राणवान और प्रभावी बनाए रखने और उसमें उठने वाली मांगों, दबावों इन्हीं और सफटों आदि का सामना करने के लिए उसको सामर्थ्ययुक्त रखने के लिए उस व्यवस्था के व्यक्तियों में एक मात्रा में मूल्यात्मक मूल्य और उसके प्रति निष्ठा होना आवश्यक है। यह निष्ठा और एक सीमा तक मूल्य तब ही आता है जबकि व्यक्तियों का राजनीति के सम्बन्ध में सही प्रकार का अभिमुखीकरण हो। यही अभिमुखीकरण राजनीति को सहारा देते हैं और हर स्तर पर उसे प्रभावित और प्रति-सम्प्रति करते हैं। यह अभिमुखीकरण ही राजनीतिक संस्कृति कह जाते हैं। अतः तुलनात्मक राजनीति में इन्हीं को ध्यान में रखकर राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना करना आवश्यक समझा जाने लगा जिससे राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में सामाजिकरण किये जा सकें।

इरिक रोवे की मान्यता है कि हर देश की राजनीति निर्दिष्ट समय एवं स्थान पर मानवीय पर्यावरण में ही संचालित होती है।⁴² इस पर्यावरण में भौतिक, आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक पक्ष सन्निहित रहते हैं, अर्थात् हर देश की राजनीति, पर्यावरण के इन विभिन्न पहलुओं से प्रभावित रहती है, किन्तु इनमें सांस्कृतिक पहलु का विशेष महत्त्व और स्थान होता है। सांस्कृतिक पर्यावरण में व्यक्तियों के मूल्य, विश्वास, संवेगात्मक अभिवृत्तियाँ आदि आते हैं और यही राजनीति को इस या उस प्रकार का रूप देने के लिए उत्तरदायी होते हैं। अतः राजनीतिक व्यवस्था का आधार मूलतः राजनीतिक संस्कृति में गढ़ा हुआ सा रहता है। इस कारण तुलनात्मक राजनीतिक विशेषणों की यथायंतादी बनाने के लिए राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा के आधार पर तुलनाएँ करना आवश्यक माना जाने लगा। मैक्स वेबर, पारसन्स, मैनहोम, पाई,

⁴²Eric Rowe, *Modern Politics*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1968, p. 12

बर्मा और एम० पी० बर्मा आदि सभी विद्वानों ने राजनीतिक संहिता को राजनीतिक व्यवहार का विरोध करने के लिए आवश्यक माना है। इन्होंने यह मत व्यक्त किया है कि राजनीतिक व्यवहार को सही रूप में केवल राजनीतिक संहिता के आधार पर ही समझा जा सकता है। राजनीतिक व्यवहार की प्रमुख नियामक, राजनीतिक संहिता में पाई जाने वाली वितरणताएँ ही होने के कारण, इसका अध्ययन महत्वपूर्ण माना जाने लगा है।

सामन्त और पावेस के अनुसार दूसरे विश्व युद्ध के बाद तीन महत्वपूर्ण विकासों ने राजनीतिक तुलनाओं को नई अवधारणाओं पर आधारित करने के लिए मजबूर हो कर दिया था। उनके अनुसार यह तीन विकास इस प्रकार हैं—

(क) एशिया, अफ्रीका व मध्यपूर्व में राष्ट्रीय विस्फोट, जिससे नाना प्रकार की सभ्यताओं, सामाजिक संस्थाओं व राजनीतिक विशेषताओं वाले अनेकों राष्ट्रों का उत्पन्न होना के रूप में उदय हुआ।

(ख) अटलांटिक समुदाय के राष्ट्रों के प्रभुत्व का अन्त और अन्तर्राष्ट्रीय शक्ति व प्रभाव का उपनिवेशों व अर्ध-उपनिवेशी क्षेत्रों में प्रसार व विस्तार।

(ग) साम्यवाद का राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था की संरचना व अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था को बदलने के सपने में एक शक्तिशाली प्रतियोगी के रूप में उभरना।

उपरोक्त परिवर्तनों ने परम्परागत तुलनात्मक राजनीति की सीधी-सारी आकांक्षिता के स्थान पर निराशा, सदेह और भ्रम उत्पन्न कर दिया। नवीन परिस्थितियों की अनिश्चितताओं, घमकियों, भयावह संभावितियों व राजनीतिक रूपों की विविधता के भ्रमजान ने तुलनात्मक राजनीति के परम्परागत दृष्टिकोणों को डबाडोल कर दिया। अब यह अध्ययन दृष्टिकोण, बदती हुई राजनीतिक परिस्थितियों की उत्पत्ती हुई प्रक्रियाओं को स्वच्छ करने में सहायक नहीं रहे। अब लोकात्मिक व्यवस्थाओं के साथ ही साथ स्वेच्छाकारी और सर्वाधिकारी व्यवस्थाएँ तुलनात्मक राजनीति के विद्वानों के लिए प्रमुख चुनौतियाँ प्रस्तुत करने लगीं। विकसित, अर्ध-विकसित एवं अविकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं की पूँजीवादी, साम्यवादी और समाजवादी विचारधाराओं के दबावों के साथ ही साथ संविधानात्मकता के खतरों का सामना करना पड़ा। इससे तुलनात्मक राजनीति के 'व्यवस्था उपागम' और 'संरचनात्मक-प्रकारात्मक' अवधारणाओं के डाले में होने वाले अध्ययन सामाग्रीकरण तक ले जाने में विशेष सहायक नहीं रहे इसलिए इन उपागमों प्रमुख प्रत्यक्षों को और अधिक व्यापक स्तरों में देखने की आवश्यकता महसूस की जाने लगी। राजनीतिक आधुनिकीकरण और राजनीतिक विकास की अवधारणाएँ इसी प्रकार के प्रयास का परिणाम कही जा सकती हैं।

राजनीतिक व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययनों में इन नई अवधारणाओं के प्रयोग में यह कठिनाई माने लगी कि राजनीति की संरचनात्मक व्यवस्था में समानता के बावजूद उनके आधुनिकीकरण-प्रतिमान और विकास-मार्ग भिन्न-भिन्न होने लगे। विकासशील राष्ट्रों में से अधिकांश ने पाश्चात्य जगत से सम्पर्क और उसके प्रभाव के कारण इसी जगत में मिलती-जुलती राजनीतिक संस्थागत व्यवस्थाएँ कीं, किन्तु अब वे तुरन्त ही

श्रीपचारिक बन गई और राजनीतिक व्यवहार नये प्रतिमानों में ढलने लगा। इससे यह आवश्यक हो गया कि ऐसे परिवर्तनों को समझने में सहायक अवधारणाओं का सहारा लिया जाए। अधिकांश विद्वान इस बात पर सहमत पाये गये कि तीसरे विश्व के राज्यों में ही नहीं स्वयं पाश्चात्य जगत और साम्यवादी राज्यों में राजनीतिक प्रक्रियाओं के भिन्न-भिन्न होने का प्रमुख कारण इन देशों में साम्प्रतिक विविधताओं की विद्यमानता है। इस कारण तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा का आधार लेकर राजनीतिक व्यवहार को समझने के प्रयत्नों का प्रचलन बढ़ा। अब यह स्वीकार किया जाने लगा कि किसी देश की राजनीति और संस्कृति में घनिष्ठ सम्बन्ध है। अब यह भी आनुभविक आधार पर स्थापित हो गया कि व्यक्ति के सांस्कृतिक व्यवहार में जो स्थायित्व पाया जाता है वह उसके राजनीतिक व्यवहार पर पड़ने वाले प्रभाव की सम्भावनाओं को बढ़ा देता है, किन्तु सामान्य सांस्कृतिक व्यवस्था का सम्बन्ध तो सम्पूर्ण समाज व्यवस्था से होने के कारण यह आवश्यक हो गया कि इस सामान्य संस्कृति के उन्हीं अनुलक्षणों को छाटा जाय तो राजनीतिक व्यवहार को वास्तव में नियमित करते हैं। सामान्य संस्कृति में से व्यक्ति के राजनीतिक व्यवहार व क्रिया के सम्बन्ध में विशेष अभिमुखीकरणों की ही तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में सम्मिलित करने के लिए ऐसे मूल्यों व दिशानों की राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा के रूप में परिभाषित किया जाने लगा।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि तुलनात्मक राजनीति में प्रचलित उपागमों—राजनीतिक व्यवस्था, सरचनात्मक-प्रणालीत्मक, राजनीतिक विकास और राजनीतिक आधुनिकीकरण में धार्यता लाने के लिए ऐसी अवधारणा व दृष्टिकोण भावश्यक हो गया जिसका आनुभविक आधार पर परीक्षण किया जा सके और जो राजनीतिक व्यवहार से साम्यशील रूप से गठबद्ध हो। राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा ऐसी ही सत्यापनीयता की क्षमता से युक्त होने के कारण अध्ययन उपागम के रूप में तुलनात्मक राजनीति में विशेष महत्त्व की बन गई।

राजनीतिक संस्कृति का अर्थ और परिभाषा (The Meaning and Definition of Political Culture)

राजनीतिक संस्कृति सामान्य सांस्कृतिक व्यवस्था का भाग है, किन्तु यह इससे कुछ स्वायत्तता भी रखती है। सामान्य संस्कृति की तरह ही राजनीतिक संस्कृति भी राजनीतिक समाजीकरण के माध्यम से संप्रेषित या हस्तांतरित होती है। इस तरह, यह सीखा हुआ राजनीतिक व्यवहार है जो व्यक्तियों या समूहों में सामाजिक परिवर्तन या सांस्कृतिक सघर्ष की चुनौतियों या नई परिस्थितियों के अनुकूल बनने की प्रक्रिया में उत्पन्न या निमित्त हो सकता है। राजनीतिक संस्कृति का अर्थ करते हुए ल्यूथियन पाई ने अपने एक निबन्ध 'पोलिटिकल कल्चर एण्ड पोलिटिकल डेवलपमेन्ट' जो इसके और वर्बा द्वारा सम्पादित पुस्तक जिसका नाम भी पोलिटिकल कल्चर एण्ड पोलिटिकल डेवलपमेन्ट है, में लिखा है कि "राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा बतलाती है कि किसी समाज की

सिस्टम्' में 1956 में किया था इसलिए हम आमण्ड द्वारा दी गई परिभाषा ही ग्रहण कर रहे हैं।

आमण्ड और पावेल ने इसकी परिभाषा करते हुए लिखा है "राजनीतिक संस्कृति, राजनीतिक व्यवस्था के सदस्यों की राजनीति के प्रति वैयक्तिक अभिवृत्तियों व अभिमुखीकरणों के प्रतिमान हैं।"⁴⁴ इन्होंने इस परिभाषा को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि राजनीतिक संस्कृति व्यक्तिनिष्ठ क्षेत्र है जो राजनीतिक क्रिया के मूल में होता है जो इसको अर्थ प्रदान करता है।

सिडनी वर्बा ने राजनीतिक संस्कृति के विभिन्न पहलुओं को ध्यान में रखते हुए व्यापक परिभाषा दी है। उसके अनुसार "राजनीतिक संस्कृति में आनुभूतिक विश्वासों अभिव्यक्तिात्मक प्रतीकों और मूल्यों की वह व्यवस्था सम्मिलित है जो उस परिस्थिति अवस्था दशा को परिभाषित करती है जिसमें राजनीतिक क्रिया सम्पन्न होती।"⁴⁵ इस प्रकार वर्बा ने राजनीतिक संस्कृति को राजनीतिक व्यवस्था तथा उसमें अवयवों एवं व्यवस्था में शक्ति के व्यक्ति कार्यों के प्रति विशिष्ट राजनीतिक अभिमुखीकरणों तथा अभिवृत्तियों का समुचित रूप कहा है।

ल्यूशियन पाई के अनुसार 'राजनीतिक संस्कृति अभिवृत्तियों, विश्वासों तथा मनोभावों का ऐसा पुंज है जो राजनीतिक क्रिया को अर्थ एवं व्यवस्था प्रदान करता है तथा राजनीतिक व्यवस्था में व्यवहार को नियन्त्रित करने वाली अन्तर्निहित पूर्व धारणाओं तथा नियमों को बनाता है।'⁴⁶

उपरोक्त परिभाषाओं से स्पष्ट है कि राजनीतिक संस्कृति व्यवस्था के सदस्यों में राजनीति के प्रति वैयक्तिक अभिवृत्तियों और अभिमुखीकरणों का प्रतिमान है, अर्थात् राजनीतिक व्यवस्था तथा राजनीतिक मूद्रों से सम्बन्धित सामाजिक दृष्टिकोणों, विश्वासों और मूल्यों से राजनीतिक संस्कृति का निर्माण होता है। कई बार यह हो सकता है कि ये अभिवृत्तियाँ सचेतन रूप से धारित न हों और राजनीतिक व्यवस्था में किसी व्यक्ति या गट के सम्यग्धों में ये निहित हों। इस तरह, इसका बहुत ही सरल अर्थ लें तो राजनीतिक संस्कृति, राजनीति के प्रति लोगों की धारणाएँ हैं अर्थात् कहा तक नागरिक यह महसूस करते हैं कि वे निर्णयकारी प्रक्रिया (decision making process) में भाग लेकर उसे प्रभावित कर सकते हैं, के भाव से सम्बन्धित अभिवृत्ति है।

राजनीतिक संस्कृति के अर्थ और परिभाषा से यह स्पष्ट हुआ है कि राजनीतिक संस्कृति में केवल उन समोक्षात्मक, किन्तु व्यापक रूप से प्रचलित विश्वासों और मनोभावों को ही लिया जाता है जो अभिमुखीकरण के उन विशिष्ट प्रतिमानों का निर्माण कर सकें जो कि राजनीतिक प्रक्रिया को व्यवस्था और स्वरूप प्रदान करते हैं। सारांश रूप में, राजनीतिक संस्कृति, राजनीतिक क्षेत्र को उसी प्रकार संरचना और अर्थ प्रदान

⁴⁴Almond and Powell, Jr, *op cit*, p. 50

⁴⁵Sydney Verba, 'Comparative Political Culture', in Pye and Verba, eds, *op cit*, p. 513

⁴⁶Lucian W Pye, *op cit*, p. 7

करती है जिस प्रकार सामान्य संस्कृति (general culture) सामाजिक जीवन की मूल और एकीकरण प्रदान करती है। अतः राजनीतिक संस्कृति एक निश्चित और सीमित अवधारणा है जो सामान्य संस्कृति से सम्बन्धित और प्रभावित रहने हुए भी उससे कुछ स्वायत्तता रखती है। संक्षेप में यह राजनीति के प्रति लोगों की धारणाओं और अभिवृत्तियों का नाम है।

राजनीतिक संस्कृति की विशेषताएँ और लक्षण (The Characteristics or Features of Political Culture)

राजनीतिक संस्कृति एक राजनीतिक व्यवस्था से दूसरी राजनीतिक व्यवस्था में माध्यमिक अन्तर रख सकती है। साधारणतः एक राजनीतिक समाज की राजनीतिक संस्कृति दूसरे राजनीतिक समाज की राजनीतिक संस्कृति से मात्रा की दृष्टि से पर्याप्त भिन्न ही होती है। यह समाज में विद्यमान विश्वास या अविश्वास की मात्रा, समानता या पदानुक्रम पर दिए जाने वाले जोर, स्वतन्त्रता या बाध्यकारिता की शक्ति का सहन करने की दिए जाने वाले महत्त्व और व्यक्तियों के सम्पूर्ण राष्ट्र या छोटे-छोटे समूहों द्वारा के प्रति निष्ठा की मात्रा पर निर्भर करने के कारण, हर राजनीतिक समाज में मात्रात्मक अन्तरों से युक्त होता है। किन्तु विभिन्न राजनीतिक समाजों की राजनीतिक संस्कृति में प्रकार के अन्तर नहीं होते हैं। चाहे कौसी ही राजनीतिक व्यवस्था हो उसके राजनीतिक संस्कृति में और दूसरी, उससे भिन्न प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था की संस्कृति में, मात्रा के गहरे अन्तर हो सकते हैं किन्तु उनमें प्रकार के अन्तर नहीं होते हैं। उदाहरण के लिए, स्वेच्छाचारी शासन व्यवस्था में राजनीतिक संस्कृति, लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं की राजनीतिक संस्कृति से सर्वाधिक माध्यमिक अन्तर रखती है। एक ही राजनीतिक समाज में अनेक उप-संस्कृतियाँ भी मौजूद हो सकती हैं जो एक दूसरे से सामंजस्य या विरोध रखने की स्थिति में हो सकती हैं। इस सबसे यह स्पष्ट होता है कि राजनीतिक संस्कृति के कुछ लक्षण ऐसे होते हैं जिनसे हर राजनीतिक व्यवस्था की संस्कृति का रूप निर्धारित होता है। विकासशील राज्यों में से हर एक की राजनीतिक संस्कृति में भिन्नता पाई जाती है। परन्तु अवधारणा की दृष्टि से हर देश की राजनीतिक संस्कृति में कुछ विशेषताएँ अवश्य देखने को मिलेंगी। इनमें से तीन विशेषताओं को प्रमुख माना जाता है। यह विशेषताएँ (क) आनुभविक आस्थाओं या विश्वासों, (ख) मूल्य अभिवृत्तियों, और (ग) प्रभावी अनुक्रियाओं की हैं। इनका अलग-अलग विवेचन करके इनके महत्त्व को समझा जा सकता है।

(क) आनुभविक आस्थाएँ या विश्वास (Empirical beliefs)—आनुभविक आस्थाओं या विश्वासों का सम्बन्ध व्यक्ति की राजनीतिक विश्व के बारे में समझ से है, अर्थात् इसका सम्बन्ध इस बात से है कि व्यक्ति राजनीतिक व्यवस्था, राजनीतिक संस्थाओं, सरचनाओं और प्रक्रियाओं के बारे में स्वयं किस प्रकार के विश्वास रखता है? इससे राजनीतिक व्यवस्था में व्यक्ति की अभिवृत्ति या उदासीनता का ज्ञान होता है। उदाहरण के लिए, अगर कोई व्यक्ति स्वयं यह आनुभविक विश्वास रखने लग जाता है

कि आम चुनाव में उसके मत देने या नहीं देने से कोई फर्क नहीं पड़ेगा तो वह सामान्य-तया मत देने ही नहीं आएगा। इससे स्पष्ट है कि राजनीतिक संस्कृति का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण लक्षण राजनीतिक समाज के व्यक्तियों की आनुभविक आस्थाओं और विश्वासों का है। इसी के आधार पर शासकों और शासितों के पारस्परिक सम्बन्धों का नियमन होता है। व्यक्ति यह विश्वास राजनीतिक समाजीकरण की प्रक्रिया में स्वयं ही के अनुभव से प्राप्त करता है। यह विश्वास चाहे बलवत् हो या सही किन्तु राजनीतिक संस्कृति के प्रमुख लक्षण के रूप में हर समाज में पाए जाते हैं।

विभिन्न राजनीतिक संस्कृतियों में मादात्मक अन्तर भी इसी कारण पाए जाते हैं। किसी राजनीतिक समाज के व्यक्तियों के आनुभविक विश्वास अपनी राजनीति के बारे में कई कारणों से भिन्न हो सकते हैं। राजनीतिक संस्कृति का यह लक्षण आधारभूत महत्त्व रखता है। क्योंकि सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था का संचालन इससे प्रभावित और नियमित होता है। विकासशील राज्यों में कुछ ही वर्षों में व्यक्तियों के राजनीति के बारे में आनुभविक विश्वास बदल गए और इस कारण इन देशों की राजनीतियाँ विशेष सन्नस्त हो लगने लगी हैं। व्यक्ति के राजनीतिक व्यवहार की प्रेरक शक्ति ही उसकी राजनीति के सम्बन्ध में स्वयं के अनुभव से बनी आस्थाएँ हैं। इन आनुभविक विश्वासों में इतना अन्तर हो सकता है कि राजनीतिक संस्कृति की प्रकृति में मौलिक अन्तर आने की स्थिति उत्पन्न हो जाए। अतः राजनीतिक संस्कृति का यह लक्षण विशेष महत्त्वपूर्ण माना जाता है।

(ख) मूल्य अभिरुचियाँ (Value preferences) — मूल्य अभिरुचियाँ, शासन किया या सरकार द्वारा उन व्यक्तिगत सद्वर्तुणों, जिन्हें अभिवृद्ध करना या पाना है तथा ये सार्वजनिक गन्तव्य या लक्ष्य, जिन्हें राजनीतिक समाज के लिए प्राप्त करना है, से सम्बन्धित आस्थाएँ और विश्वास हैं। इससे यह आशय है कि राजनीतिक समाज के व्यक्ति स्वयं अपने लिए और सम्पूर्ण राष्ट्र के लिए किस प्रकार की मूल्य व्यवस्था में अभिरुचि रखते हैं। उदाहरण के लिए, किसी राजनीतिक व्यवस्था में व्यक्तियों की अभिरुचि कानून व व्यवस्था और स्थायित्व में हो सकती है तो किसी अन्य समाज में, सामाजिक न्याय, स्वतन्त्रता और समानता को केवल अव्यवस्था, हिंसा और अराजकता की स्थिति में ही लोग चाह सकते हैं। कोई राजनीतिक समाज ऐसा हो सकता है जिसमें व्यक्ति इस बात की कोई चिन्ता नहीं करते कि उनका शासक निरकुश है या लोकतान्त्रिक है। उनकी दृष्टि तो केवल एक बात में हो सकती है कि उनका समाज समय के साथ धीरे-धीरे नहीं तुरन्त आगे बढ़ जाएँ। चाहे उसके लिए शासक कोई भी साधन अपनाएँ उन्हें इसकी चिन्ता नहीं रहती है। विकासशील राज्यों में आधुनिक बनने और विकसित राज्यों की तरह आगे बढ़ने में लोगों की इतनी अभिरुचि रही है कि वे लोकतन्त्र को इसके लिए अनुपयुक्त मानकर ऐसी तानाशाही व्यवस्थाओं का स्वागत कर रहे हैं जो सी वर्ष में प्राप्त होने वाली अवस्था को दस वर्ष में प्राप्त करा सकें। साम्यवाद की ओर इन देशों का झुकाव इसी आधार पर समझा जा सकता है।

अतः राजनीतिक संस्कृति में व्यक्तियों के और सम्पूर्ण समाज के लिए मूल्य अभि-

रवियों का विशेष महत्व होता है। इन्हीं के आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं में अस्थिरताएँ, संपर्क और असन्तोष प्रकट होते हैं। जब नागरिकों की मूल्य व्यवस्था और शासकों की मूल्य अभिवृत्तियाँ अलग-अलग हो जाती हैं तो राजनीतिक व्यवस्था मजबूत के पदे में फँस जाती है। ऐसी व्यवस्थाओं में आए दिन उपलब्ध-शुपल और परिवर्तन होते रहते हैं। विकासशील राज्यों में ऐसी मूल्य अभिवृत्तियों का स्थायीकरण नहीं होने के कारण उनमें सांस्कृतिक विविधताएँ पाई जाती हैं जिनके आधार पर उनमें अन्दर होने वाले अनेक घटनाक्रमों की समझा जा सकता है।

(ग) प्रभावी अनुक्रियाएँ (Effective responses)—प्रभावी अनुक्रियाएँ अनुभूति (विदित या ज्ञात) राजनीतिक वस्तुओं, संस्थाओं और प्रक्रियाओं के प्रति अनुकूल मनो-भावों को कहा जाता है। उदाहरण के लिए, एक राजनीतिक समाज के व्यक्तियों को अपने राष्ट्र, देश या व्यवस्था पर गर्व हो सकता है, तो किसी अन्य राजनीतिक समाज के लोगों में इसके प्रति निराशा या घृणा तक हो सकती है। किसी देश में हित-समूहों और दबाव-समूहों को अच्छी दृष्टि से देखा जाता है तो वहीं इन्हें हेम दृष्टि से देखा जाने लगता है। राजनीतिक संस्थाओं, प्रक्रियाओं और व्यवस्थाओं पर लोगों की प्रभावी अनुक्रियाएँ राजनीतिक संस्कृति की नया रंग देने में समर्थ होती हैं।¹⁾

राजनीतिक संस्कृति के इन लक्षणों से यह नहीं समझ लेना है कि यह हर राजनीतिक संस्कृति में समान रूप से पाए जाते हैं। वास्तविकता तो यह है कि हर राजनीतिक संस्कृति में इन लक्षणों में मात्रात्मक अन्तर पाए जाते हैं और इस कारण, राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा एक-सी होते हुए भी हर व्यवस्था में उसकी मात्रा या अंश अलग-अलग पाया जाता है। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि हर राजनीतिक व्यवस्था की राजनीतिक संस्कृति में मात्रात्मक अन्तर हो सकते हैं, क्योंकि राजनीतिक संस्कृति में केवल राजनीति के प्रति अभिवृत्तियाँ, राजनीतिक मूल्य, विचारधाराएँ, राष्ट्रीय चरित्र और सांस्कृतिक लोकाचार ही सम्मिलित नहीं रहता है, बल्कि राजनीति की शैली, ढंग और उसका साम्प्रदायिक ढांचा भी सम्मिलित रहता है। इस कारण विविध राजनीतिक संस्कृतियों के लक्षणों की मात्रा में अन्तर आ जाता है। राजनीतिक संस्कृति इन तीन विशेषताओं से मिलकर बनती है, किन्तु यह तीनों लक्षण परस्पर भी कई प्रकार से सम्बन्धित रह सकते हैं। इनके बारे में निम्नलिखित बातें ध्यान रखने से हो राजनीतिक संस्कृति की विशेषताओं के रूप में इनका ज्ञान पूर्ण हो सकता है। संक्षेप में यह स्पष्ट इस प्रकार है—(i) यह लक्षण एक-दूसरे से पृथक् या अनन्य नहीं होकर परस्पर अन्त सम्बन्धित रहते हैं, (ii) इनमें एक-दूसरे के साथ सहसंगत अनुकूलता या संगति (सामंजस्य) रहे यह आवश्यक नहीं है, (iii) यह समाज के विभिन्न समूहों या भागों में समान रूप से वितरित या विसरित होते हैं, और (iv) राजनीतिक समाज की जनसंख्या के विभिन्न भागों में यह अलग-अलग तीव्रता में पाए जा सकते हैं।

राजनीतिक संस्कृति की विशेषताओं व लक्षणों में शिथिलता से स्पष्ट है कि यह किसी देश की सामान्य संस्कृति से सम्बन्धित होने के कारण भी मात्रात्मक अन्तरों वाली हो सकती है। इससे यह भी स्पष्ट होता है कि इसको प्रभावित करने वाले कई परिवर्तन हो

सकते हैं। अतः इन परिवर्तनों का विवेचन करना प्रासंगिक होगा।

1. राजनीतिक संस्कृति के परिवर्तन या नियामक (The Variables or Determinants of Political Culture)

डाल्टो पार्सेन्स की मान्यता है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में, हर व्यक्ति राजनीतिक संस्कृति को, तीन आधारभूत विधियों से भाग लेता है जहाँ व्यक्ति राजनीतिक व्यवस्था में भाग लेने के लिए तीन विधियों से निर्धार होता है। वह अपने (क) व्यक्तिपरक हितों के माध्यम से (by means of subjective interests), (ख) सहभागिता के माध्यम से (by means of participation in it), और (ग) मूल्य अभिवृत्तियों या राजनीतिक आस्थाओं के माध्यम से (by means of his value orientation or political beliefs) राजनीतिक सहभागिता के लिए जागे जाता है। इन तीनों का विस्तार से विवेचन करके ही इनके महत्व को समझा जा सकता है।

(क) व्यक्ति के राजनीति के बारे में विचार, राजनीतिक व्यवस्था द्वारा उसकी आवश्यकताओं की पूर्ति या उनको पूरा करने की मनाही के आधार पर बनते हैं। अतः राजनीतिक संस्कृति का एक महत्वपूर्ण नियामक व्यक्ति के व्यक्तिपरक हित (subjective interests of an individual) होते हैं। अगर कोई राजनीतिक व्यवस्था व्यक्ति के हितों की साधक है तो उसका राजनीतिक संस्कृति में सकारात्मक अभिवृत्ति होगा और अगर व्यवस्था उसमें बाधक है तो उसका नकारात्मक अभिवृत्ति होगा। राजनीतिक संस्कृति का सबसे अधिक महत्वपूर्ण नियामक यही है।

(ख) राजनीतिक व्यवस्था में व्यक्ति किसी उद्देश्य विशेष—व्यक्तिगत, सामाजिक या मानवीय, को प्राप्त करने में सक्रिय भूमिका निभाने के लिए, या केवल अभिव्यक्ति और विचारों तथा अपने सामर्थ्य के साथ रहने के लिए सहभागिता हो सकता है। वह सहभागिता चाहे किसी उद्देश्य से प्रेरित हो या किसी उद्देश्य को प्राप्त करने के प्रयत्न से उत्पन्न हो, हर व्यवस्था में व्यक्ति की राजनीति सम्बन्धी मान्यताओं व विचारों का निरूपण करती है। व्यक्ति किस प्रकार की मूल्य अभिवृत्ति रखेगा या किसी राजनीतिक घटना पर किसनी उग्र या गिपित अभिवृत्ति करेगा यह बहुत कुछ उसकी सहभागिता प्रवृत्ति पर निर्भर करता है।

(ग) व्यक्ति को राजनीति में घसीटने का काम व्यक्ति के राजनीतिक विश्वास हो सकते हैं। व्यक्ति केवल खाने-पीने और भौतिक स्तर पर जीने से हो समुष्ट नहीं होता है। वह अपने मूल्यों के अनुरूप स्वयं बनना चाहता है। यह राजनीतिक मान्यताएँ ही हैं जो व्यक्ति को शक्ति और आवश्यकता पड़ने पर खून बहाने तक के लिए तैयार कर देती हैं। उपनिवेदी देशों में छारे राष्ट्रीय आन्दोलनों को इन्हीं आधारों पर चलाया गया था। अतः राजनीतिक संस्कृति का एक नियामक व्यक्ति के राजनीतिक विश्वास (political beliefs) या मूल्य अभिवृत्तियाँ (value orientations) हैं।

आमतौर पर पाये जाते हैं कि राजनीतिक संस्कृति के इन तीन नियामकों के तीन परिवर्तन होते हैं। इन परिवर्तनों से व्यक्ति अपने हितों, सहभागिता या मूल्य अभि-

मत या निर्णय करते समय व्यक्ति मूल्यों के मानदण्ड प्रयुक्त करता है। व्यक्ति राजनीतिक क्रिया में सर्वत्र में अपना समझन, पसंद, मूल्य और बोध (perception) इत्यादि का चयन जिस विधि से करता है उसी को मूल्यांकनात्मक अभिमुखीकरण कहा जाता है। व्यक्ति को हर राजनीतिक गतिविधि का अर्थ करना होता है। यह अर्थ मूल्यों के आधार पर होता है और यह मूल्य उसने हितों से निर्धारित हो सकते हैं। अतः कई बार व्यक्ति राजनीतिक क्रिया को अर्थ प्रदान करते समय मूल्यों से अधिक अपने हितों का ध्यान रखने लग जाता है। मूल्यांकन में यह भी सम्मिलित है कि व्यक्ति किसी स्थिति को किस प्रकार परिभाषित करता है, सजिवता के लिए कौन से साधन चुनता है और चुने हुए साधन उपकरणों का प्रयोग किस शैली से करता है? उदाहरण के लिए, व्यक्ति किसी राजनीतिक गतिविधि का विरोध करने का निश्चय कर लेता है तो इस विरोध के उपकरणों का चयन, इनके प्रयोग की शैली और उस स्थिति या गतिविधि का उसके द्वारा किया गया अर्थ और व्याख्या उसके मूल्यों के आधार पर ही होगा। अहिंसा का मूल्य धारण किया रहने पर व्यक्ति घटना विज्ञेय की उपयुक्तता और सुनिश्चित विरोध के निश्चय के बावजूद हिंसा का उपकरण नहीं अपनाएगा। अतः राजनीतिक व्यवहार का निश्चय व्यक्ति के मूल्यांकनात्मक अभिमुखीकरण से ही होता है। व्यक्ति इसके माध्यम से राजनीतिक विश्वासों को व्यावहारिक रूप देता है।

राजनीतिक संस्कृति के नियामकों और परिवारों के विवेचन से स्पष्ट होता है कि राजनीतिक संस्कृति को कई तथ्यों द्वारा प्रभावित देखा जा सकता है। इन नियामकों के कारण राज्यों में राजनीतिक संस्कृतियाँ भिन्नता वाली बन जाती हैं। अगर विकासशील राज्यों की राजनीतिक संस्कृतियों को देखा जाय तो जानकर हैरानी होती है कि इन देशों में कई कारणों से लोगों ने सामाजिक, भावात्मक और मूल्यांकनात्मक अभिमुखीकरण ऐसी अस्थिर और अतिपूर्ण बातों पर आधारित हैं कि उनको ठीक कर पाना कठिन है। जैसे राष्ट्रवादी नेताओं के लिए भी कठिन ही लगता है।

राजनीतिक संस्कृति के आयाम (Dimensions of Political Culture)

आमण्ड और वर्बा ने राजनीतिक संस्कृति के चार आयामों की चर्चा की है, जबकि एलेन बास ने इसके केवल दो ही पक्ष माने हैं। बास के अनुसार पहला पक्ष राजनीतिक संस्थाओं के प्रति लोगों की धारणाओं का है तथा दूसरा पक्ष इस बात से सम्बन्धित है कि कहां तक नागरिक यह महसूस करते हैं कि वे निर्णयकारी प्रक्रिया में भाग लेकर उसे प्रभावित कर सकते हैं। आमण्ड और वर्बा ने इन दो आयामों को पर्याप्त नहीं माना है और चार आयामों का उल्लेख किया है। इनके अनुसार राजनीतिक संस्कृति के आयामों में—(क) राष्ट्रीय अभिज्ञान (तादात्म्य या ऐकात्म्य), (ख) साथी नागरिकों के साथ अभिज्ञान, (ग) शासन निर्गमों के बारे में आस्थाएँ और (घ) निर्णयकारिता के बारे में आस्थाएँ, सम्मिलित किए जाते हैं।

(क) राष्ट्रीय अभिज्ञान या तादात्म्य या ऐकात्म्य (National Identity)— राजनीतिक संस्कृति का यह आयाम अत्यधिक महत्वपूर्ण है। राजनीतिक संस्कृति का सम्पूर्ण

राष्ट्र के साथ सम्बन्ध होने के कारण राष्ट्रीय अभिज्ञान, राष्ट्रीय ऐक्यता, समानता और व्यक्तियों के परस्पर बाधने वाला तत्त्व है। इसका यह आगम्य है कि व्यक्ति अपने आपको किस राजनीति द्वाड़े के साथ जोड़ता है? व्यक्ति करने आपको राष्ट्रीय, क्षेत्रीय, धार्मिक या कबीले जैसी उप व्यवस्था के साथ ही सम्बन्धित मान सकता है। वर्गों का अभिमत है कि राष्ट्रीय अभिज्ञान का आशय लोगों के विश्वासों में और इस बात से है कि किस सीमा तक वे स्वयं को राष्ट्र राज्य का सदस्य समझते हैं। उदाहरण के लिए, भारत का नागरिक अपने को बंगाली-मजाबो, हिंदू या मुसलमान मानता है या पहले भारतीय समझता है।

राष्ट्रीय अभिज्ञान, राजनीतिक सत्त्वति का महत्त्वपूर्ण मायाम होता है। इसी से राजनीतिक व्यवस्था में व्यक्ति का राजनीतिक व्यवहार विशेष प्रकार का बनता है। यह राष्ट्रीय बुद्धिजीवियों और विशिष्ट वर्गों की गतिविधियों की ओषित्य प्रदान करता है। अभिजन इस आधार पर कि वे सम्पूर्ण राष्ट्र के लिए हैं, अपने अनुयायियों व आम जनता का समर्पण प्राप्त करते हैं। राष्ट्रीय अभिज्ञान या व्यक्ति का राष्ट्र के साथ सादारण्य या ऐकारण्य की भावना का विकास एक राष्ट्र के निर्माण की दिशा में महत्त्वपूर्ण तत्त्व है और एक नये राष्ट्र के प्रसंग में राजनीतिक सत्त्वति का यह एक मुख्य निर्माणकारी तत्व बन जाता है। राष्ट्रीय ऐकारण्य का भाव किसी राजनीतिक समाज के सदस्यों में स्पष्ट होना चाहिए। इससे राजनीतिक सत्त्वति सजीव बनती है और व्यक्तियों की राजनीतिक दृष्टि से सक्रिय बनाती है। किन्तु जिन समाजों में संचार-साधन बहुत ही अपर्याप्त होते हैं, बुद्धिजीवियों और अभिजनों में समाज को बदलने और आगे बढ़ाने की प्रेरणाएँ अपवा आकाशाएँ बहुत कम होती हैं, और जनसाधारण भी अपने राष्ट्र के निर्माण की दिशा में कोई भूमिका निभाने की ओर से उदासीन होते हैं, वहाँ राष्ट्रीय ऐकारण्य का अभाव कोई समस्या पैदा नहीं करता है। ऐसे देश में इस बात की पर्याप्त सम्भावना बनी रहती है कि राष्ट्र इस स्थिति के बावजूद जीवित रहेगा कि उसके बहुसंख्यक लोग किन्हीं सकीर्ण समूहों जैसे परिवार या जाति या क्षेत्र से अधिक एक रूप हैं अपवा इन सकीर्ण प्रतीकों से अधिक बंधे हैं। विकासशील राज्यों में प्रारम्भ के कुछ वर्षों में ऐसी ही स्थिति थी जिस कारण अनेक राजनीतिक विचारक यह मानने लगे थे कि इन राज्यों में पश्चिमी राजनीतिक संरचनाओं का अपनाता इन्हें उसी प्रकार की राजनीतिक सत्त्वति के साथे में ढाल देगा। किन्तु इन देशों में संचार-साधनों के विकास से जहाँ राष्ट्रीय अभिज्ञान बढ़ना चाहिये था वहाँ सकीर्ण व क्षेत्रीय अभिज्ञान प्रबल होकर अस्थिरता का जनक बनता रहा है।

वर्गों की भावना है कि राष्ट्रीय ऐकारण्य का यह अर्थ कदापि नहीं है कि सम्पूर्ण जनता राष्ट्र के साथ ऐकारण्य रखे। यह न आवश्यक है और न ही व्यवहार में ऐसा सम्भव है। हर समाज में व्यक्तियों के विचारों, भक्तों और हितों में भिन्नता रहना स्वाभाविक है। राजनीतिक विश्वास भी अनेक रूप ग्रहण कर सकते हैं। किन्तु राष्ट्रीय ऐकारण्य में यह अपक्षा रहती है कि राजनीतिक व्यवस्था के अधिकांश सदस्य जातीयता, क्षेत्रीयता और वर्गीय हितों से ऊपर उठकर सम्पूर्ण राष्ट्र के व्यापक सन्दर्भ में सोचें, समस्याओं को इसी व्यापक सन्दर्भ में समझें और इसे ध्यान रखते हुए राजनीतिक दृष्टि

से सन्निय बनें। यह स्थिति राष्ट्रीय स्तर पर राजनीतिक सस्कृति की ऐक्यता का आधार होती है। किसी राष्ट्र में एक सुपरिभाषित और सुस्थापित राष्ट्रीय ऐकात्म्य का अस्तित्व है या नहीं इस बात के राजनीतिज्ञ क्षेत्र में महत्वपूर्ण परिणाम निकालते हैं। इसी से यह निर्णय होता है कि व्यक्ति राजनीतिक व्यवस्था को अपनी मानते हैं या पराई समझते हैं। राष्ट्रीय अभिज्ञान से यह भी स्पष्ट होता है कि राष्ट्रीय या केन्द्रीय शासन व्यवस्था का व्यक्तियों के जीवन पर आधारभूत प्रभाव पड़ता है तथा इसका उन्हें बोध रहता है।

सोचो म राष्ट्र के प्रति गर्व या राष्ट्र से ऐकात्म्य का न रहना राजनीतिक सस्कृति की एकता में बरार पड़ने की पुष्टि मानी जाती है। यह वह स्थिति है जहाँ एक ही देश में अनेक उप-राष्ट्रीयताएँ और उप राजनीतिक सस्कृतियाँ स्थापित होने लगती हैं। इससे राष्ट्र टूटते हैं या उनकी व्यवस्था में निर्धनता माफ़ अराजकता की स्थिति आ जाती है। यही अनेक विकासशील राज्यों में हुआ है। इसके कारण निरक्षर व्यवस्थाओं की स्थापना में जनता की कोई रोक टोक नहीं रहती है और केवल यही शासन-रूप राष्ट्र को बाँधे रखने के लिए स्वीकार हो जाता है। अतः राष्ट्रीय अभिज्ञान राजनीतिक सस्कृति को सत्त्व प्रदान करने वाला पक्ष है।

(ख) साथी नागरिकों के साथ ऐकात्म्य (Identification with one's fellow citizens)—राजनीतिक सस्कृति के प्रथम आयाम की व्यावहारिकता इस बात पर बहुत निर्भर करती है कि किसी समाज के सदस्य अपने साथी सदस्यों के बारे में किस प्रकार का ऐकात्म्य या विचार रखते हैं, समाज के सदस्य एक दूसरे में कितनी आस्था और विश्वास रखते हैं और वे एक दूसरे पर कितने निर्भर रहते हैं? उनके पारस्परिक सम्बन्ध मधुर हैं या यह सम्बन्ध अन्तर्निहित विरोध रखते हैं? इन सब तथ्यों से राष्ट्रीय अभिज्ञान का सीधा सम्बन्ध है। जिस राजनीतिक व्यवस्था में नागरिक आपस में सब प्रकार की मित्रता—जातीय, भाषाई, धार्मिक और यौस्तिक—रखते हुए भी एक दूसरे के सहयोगी होकर रहते हैं तो यह इस बात का प्रमाण है कि राजनीतिक सस्कृति में विध्वंसकारी प्रवृत्तियाँ विद्यमान नहीं हैं और समाज का सम्पूर्ण मानव समुदाय राजनीतिक व्यवहार करते समय इन विविधताओं के दबावों, विचारों और तनावों से ऊपर उठकर एक राष्ट्रीय दृष्टिकोण रखते हुए राजनीति में सक्रिय रहेंगे। यह राष्ट्र की एकता और ठोसता की ठोस स्थिति होती है।

इस आयाम में भी यह नहीं भूलना है कि साथी नागरिकों के साथ ऐकात्म्य या सादारण्य का अर्थ एकस्यता या राजनीतिक व्यवस्था में सारी हुई समरूपता से नहीं है। स्पेष्टाकारी और साम्यवादी शासन प्रणालियों में ऐसा ही देखा जाता है। साथी नागरिकों के साथ ऐकात्म्य का यही आशय है कि विविधताएँ, सधर्मे और विपरीतताएँ बनी रहें पर यह सब सीमाओं में ही हो। इनका होना हर समाज में स्वाभाविक ही नहीं, अपितु व्यक्ति की स्वतंत्रता का संकेतक भी है। अतः सादारण्य का यही अर्थ है कि समाज के सदस्यों में किसी भी कारण से जो भी विषमताएँ या विरोध हो, उन सबसे व्यक्तियों की राजनीतिक सक्रियता कम से कम प्रभावित होनी।

में विभाजन करने वाली शक्तियों का प्रवेश नहीं हो पाता है। ऐसी राजनीतिक संस्कृति सबको एक सूत्र में पिरोकर राष्ट्रीय ऐकात्म्यता स्थापित करने में सहायक होती है।

(घ) निर्णयकारिता के बारे में आस्थाएँ (Beliefs about the decision making)—हर समाज में राजनीतिक निर्णय कुछ ही व्यक्तियों के द्वारा किये जाते हैं। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाओं में इन निर्णय करने वालों के बारे में दो विशेषताएँ होती हैं। एक तो निर्णय करने वाले जनता में से जनता द्वारा ही भेजे जाते हैं तथा दूसरे निर्णय करने वाले अपने हर निर्णय के सम्बन्ध में जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं। यह सारी व्यवस्था चाहे केवल औपचारिकता मात्र हो फिर भी इसका बहुत महत्त्व होता है। जनता को अगर यह विश्वास बना रहे कि वह समाज की सामान्य निर्णय प्रक्रिया का भाग है तो उससे राजनीतिक व्यवस्था बँध बनी रहती है और जनताधारण का पूर्ण समर्थन प्राप्त कर पाती है। इससे जनता की भावनाओं में इस प्रकृति का विकास होता है कि वह भी शासन तन्त्र का एक अभिन्न अंग है। यह राजनीतिक संस्कृति को शक्ति प्रदान करना कहा जा सकता है। निरंकुश व्यवस्थाओं में भी चुनावों का दिखावा और व्यवस्थापिकाओं की स्थापना जनता में निर्णय करने की प्रक्रिया में उनको साझेदार बनाने की आस्था उत्पन्न करना ही है। यही कारण है कि दुनिया के अधिकांश राज्यों में प्रत्यक्ष या अपरोक्ष रूप से चुनावों व व्यवस्थापिकाओं की व्यवस्था की जाती है। राजनीतिक संस्कृति का यह आयाम भी अन्य तीन आयामों से कम महत्त्व नहीं रखता। यह राजनीतिक संस्कृति को लोकतान्त्रिकता के तथ्य से युक्त बनाता है।

राजनीतिक संस्कृति के विभिन्न आयामों के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि बर्बा ने आम राजनीतिक विश्वासों पर ही अपना ध्यान केन्द्रित किया है। इसके पीछे उसका प्रमुख उद्देश्य यह रहा है कि राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा अपेक्षाकृत स्पष्ट और सुनिश्चित रहे। बर्बा का अभिमत है कि “राजनीतिक संस्कृति के अधिक सामान्य आयामों या क्षेत्रों को लेने से एक तो राजनीतिक व्यवस्था के आधारभूत पहलुओं का समुचित स्पष्टीकरण हो पाता है और दूसरे हम राजनीति के उन पहलुओं के बारे में जान पाते हैं जिनके विषय में किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में लोगों से उनके अपने-अपने विश्वास, मूल्य आदि अपेक्षित हैं।” यही कारण है कि बर्बा ने “जिन राजनीतिक विश्वासों की विवेचना की है वे बहुत कुछ राष्ट्रीय राज्य के ईर्द-गिर्द घूमते हैं।” बर्बा की यह मान्यता है कि—(क) राष्ट्रीय राज्य आज भी व्यक्तियों की आस्थाओं को ढालने वाली सर्वाधिक महत्वपूर्ण शक्ति है। (ख) अधिकांशतः सभी प्रकार की समस्याएँ राष्ट्रीय राज्य से ही सम्बन्धित होती हैं। (ग) राष्ट्रीय राज्यों में होने वाला परिवर्तन ही राजनीतिक विकास कहा जाता है। (घ) राष्ट्रीय राज्यों से सम्बन्धित नागरिकों की अभिवृत्तियों में परिवर्तन, जिसे राजनीतिक आधुनिकीकरण माना जाता है, वह भी राष्ट्रीय राज्य से ही परिभाषित किया जाता है।

इस प्रकार बर्बा यह मानता है कि राजनीतिक संस्कृति के विश्लेषण में राष्ट्रीय राज्य मुख्य इकाई बनाया जाना आवश्यक है। इससे बहुत ही व्यापक और सुविस्तृत अवधारणा-राजनीतिक संस्कृति, को कुछ सीमा प्रदान करना सम्भव हो जाता है। अतः बर्बा ने

राजनीतिक संस्कृति के केवल उन्ही आयामों को महत्वपूर्ण माना है जिनको आनुभविक विश्लेषण में सुनिश्चित रूप से सम्मिलित किया जा सके।

राजनीतिक संस्कृति का स्वरूप और उप-संस्कृतियाँ (The Nature of Political Culture and Sub-cultures)

सामान्यतया यह धारणा प्रचलित है कि स्थिर और विकसित समाजों में राजनीतिक संस्कृति ममरूप होती है। वास्तव में यह धारणा भ्रान्तिपूर्ण है। ऐसे देशों में भी विभिन्न गुट पाए जाते हैं। जहाँ एक गुट तथा अथ गुटों में भेद स्पष्ट उभर आने हैं, वहाँ राजनीतिक-उप संस्कृति का मौजूद होना माना जा सकता है। उप-संस्कृति पूर्णतया पृथक् अभिवृत्तियों विश्वामों तथा मूल्यों का समूह नहीं होती है बल्कि ऐसे दृष्टिकोणों का समूह होती है जिनके कुछ तत्त्व दूसरी उप-संस्कृतियों में भी मौजूद रहते हैं। इस तरह भारत में दक्षिण के राज्य बिसेपवर तमिलनाडु में तमिल लोगों की यह मान्यता है कि उनकी अपनी पृथक् संस्कृति है। इस संस्कृति की उप-संस्कृति कहा जा सकता है और एक ही राजनीतिक संस्कृति में एका अनेक उप-संस्कृतियाँ हो सकती हैं। अमरीका में नीग्रो लोग भी ऐसी ही अपनी पृथक् संस्कृति मानते हैं। किसी देश में अनेक उप-संस्कृतियों का होना विभाजनकारी प्रवृत्तियों का प्रोत्साहित करे यह आवश्यक नहीं है। वास्तव में अधिकांश राजनीतिक संस्कृतियाँ विषम रूप में रहती हैं। स्पेणिया पाई ने टीक ही कहा है कि किसी भी समाज में एक ही राजनीतिक संस्कृति नहीं पाई जाती है।

ऐसा हो सकता है कि किसी राजनीतिक समाज में कोई भी उप-संस्कृति नहीं हो। आधुनिक विश्व में अनेक बहुत छोट-छोट राज्य हैं जिनमें उप-संस्कृतियों की परिस्थितियाँ ही नहीं होती हैं। फिर भी हर राजनीतिक व्यवस्था में, चाहे वह छोटी हो या बड़ी शासकों की संस्कृति और जनसाधारण की संस्कृति में एक आधारभूत अन्तर पाया जाता है। जिन लोगों के हाथ में सत्ता होती है और जिन पर सरकारी निर्णयों के बारे में उत्तर-दायित्व होता है, राजनीति पर उनके दृष्टिकोण, उन व्यक्तियों के दृष्टिकोणों से अनिवार्यतः भिन्न बन जाते हैं जिनके हाथ में सत्ता नहीं होती है। इस आधार पर दो प्रकार की उप-संस्कृतियों की हर राजनीतिक संस्कृति में स्थापना हो जाती है। यह दो उप-संस्कृतियाँ—(क) अभिजनों की उप-संस्कृति (elite sub-culture) और (ख) जनसाधारण की उप-संस्कृति (mass sub-culture) के नाम से जानी जाती हैं।

अधिकांश विचारक इस विभाजन को किसी न किसी रूप में स्वीकार करते हैं, किन्तु सभी इन दोनों संस्कृतियों पर समान रूप से बल नहीं देते हैं। विकसित राज्यों में अगर वे लोचलात्रिक प्रकार के हैं तो इन दोनों उप-संस्कृतियों में अन्तरो की छाई अधिक गहरी रही होती है। किन्तु विकसित राज्यों में इन दोनों उप-संस्कृतियों में अन्तर ही नहीं पाया जाता है, अपितु अनेक राज्यों में यह दोनों उप-संस्कृतियाँ विपरीत दिशा में जाती देखी जा सकती हैं। भारत का ही उदाहरण लें तो यह स्पष्ट देखने को मिलेगा कि यहाँ अभिजन वर्ग की संस्कृति आम जनता की संस्कृति से बहुत भिन्नता रखने लग गई थी। संविधान का 1976 का 42वाँ संशोधन इन दोनों उप-संस्कृतियों के बीच तेजी से बढ़ती

हुई दरार को पाटने का प्रयत्न कहा जा सकता है। विकासशील राज्यों में अनेक राजनीतिक समस्याएँ केवल इस कारण ही उत्पन्न हो रही हैं कि अभिजन अपनी सत्कृति के बलगपन को बनाए रखना चाहते हैं, अर्थात् सत्ता से चिपके रहना चाहते हैं। इन दोनों प्रकार की उप-सत्कृतियों पर आगे विस्तार से विवेचन किया गया है इसलिए यहाँ हम इतना ही कहना पर्याप्त समझते हैं कि इन दो प्रकार की उप-सत्कृतियों की विशेष विषमता राजनीतिक व्यवस्था के लिए खतरा बन सकती है। विकासशील राज्यों में अनेक राजनीतिक घटनाक्रम इसके सदर्थ में समझे जा सकते हैं।

एलेन बाल ने राजनीतिक सत्कृति के स्वरूप को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि "क्या समाज के सदस्य राजनीतिक प्रक्रिया में सक्रिय भूमिका निभाते हैं और सरकारी सक्रियता से लाभ प्राप्त करने की आशा रखते हैं अथवा क्या कोई ऐसा मूक एवं निष्क्रिय सम्बन्ध है जिससे व्यक्ति सरकार की सक्रियता के बारे में बहुत थोड़ा जानते हैं और निर्णयकारी प्रक्रिया में भाग लेने की आशा नहीं रखते, इसके अनुसार राजनीतिक सत्कृतियों का वर्गीकरण किया जा सकता है। आम्ब्रड तथा वर्बावे राजनीतिक सत्कृतियों के अपने तुलनात्मक अध्ययन में इन्हें सहभागी राजनीतिक सत्कृति (participating political culture) तथा आत्म-सापेक्ष राजनीतिक सत्कृतियाँ (subject political culture) कहकर परिभाषित किया है।⁴⁷ वैसे इन्होंने राजनीतिक सत्कृति को—(क) क्षेत्रीय (ख) आत्म-सापेक्ष और (ग) सहभागी कहकर इनके तीन शुद्ध प्रकारों को भी परिभाषित किया है। उनका मत है कि अधिकांश समाजों में यह विविध सत्कृतियाँ मिश्रित रूप में ही पाई जाती हैं। इनके अनुसार किसी राजनीतिक समाज में विशिष्ट मूल्यों तथा अभिवृत्तियों पर कितना बल दिया गया है इसके आधार पर सम्पूर्ण सांस्कृतिक प्रतिरूप के बारे में जाना जा सकता है।

सत्कृतियों को परम्परागतता और आधुनिकता के रूप में भी देखा जाता है। ब्रिटिश राजनीतिक सत्कृति, परम्परा तथा आधुनिकता का मिश्रण है। विकासशील राज्यों में अधिकांश परम्परागत और आधुनिक सत्कृतियों का मिश्रण पाया जाता है। किन्तु इन देशों की राजनीतिक सत्कृतियों का यह तथ्य इसे ब्रिटेन की राजनीतिक सत्कृति के अनुरूप नहीं बना पाता। वहाँ सत्कृति में एकता व सामंजस्य है जबकि विकासशील राज्यों में परम्परागत सत्कृति का सम्बन्ध जनसाधारण से है और आधुनिक सत्कृति का सम्बन्ध अभिजनों शासकों से है। इन देशों में इन दोनों में सघर्ष, दिशा-विरोध और असंगति के कारण यह राजनीतिक व्यवस्थाओं को तोड़ने की शक्ति बन गई है।

सत्कृतियों में बाकी के अन्तर विशेष नहीं माने गये हैं। इनके अन्य वर्गीकरण में कोई तत्प्रात्मक अन्तर नहीं है। किन्तु अधिकतर देशों में अभिजनों और सर्वसाधारण की उप-सत्कृति उत्तरोत्तर पृथक और विशिष्ट सत्कृतियों से युक्त होती जा रही है। इस कारण, इनके पृथक-पृथक अध्ययनों तक की बात कही जाने लगी है। स्पूशियन पाई ने

⁴⁷ Alan E. Ball, *Modern Politics and Government*, London, Macmillan, 1971, p 57

लिखा है कि "दोनों प्रकार की संस्कृतियों के अध्ययन के तरीके भी भिन्न हैं। अभिजनों की राजनीतिक संस्कृति का समुचित अध्ययन करने के लिए हम विचारधाराओं की व्याख्या करनी होगी, कार्य संचालन गतिताओं की विशिष्टताओं को आकना होगा और उच्च-स्तरीय राजनीतिक व्यवहार के मूल में निहित भावों को परिभाषित करना होगा दूसरी ओर, जन-राजनीतिक संस्कृतियों का अध्ययन जनमत को मापने के आधुनिक तरीकों और सर्वेक्षणगोष्ठ की उन्नत तकनीकों पर निर्भर करता है। इन दोनों ही प्रकार की संस्कृतियों का, जो राजनीतिक संस्कृति के भावों के रूप में सभी समाजों में देखने की विलसती है, काफी महत्व है। इन दोनों में से जो उप-संस्कृति अधिक बलवती है उसी पर राजनीतिक संस्कृति की प्रकृति निर्भर करती है। ज्यों ज्यों जनता में राजनीतिक चेतना आती जाती है स्थो-र्यो जन उप-संस्कृति अभिजनों उप-संस्कृति के लक्षणों से मुक्त होने लगती है, जैसा कि माइनर बीनर ने भारत के संदर्भ में लिखा है कि "यह राजनीतिक प्रक्रिया में बहुसंख्यक जन-अनुदाय की संस्कृति आधुनिक होगी जा रही है और निश्चित भविष्य में विशिष्ट वर्ग की संस्कृति की आधुनिक विशेषताओं को वह ग्रहण कर लेगी और इस प्रकार वह भारत के विशिष्ट वर्ग की संस्कृति बन जाएगी।" किन्तु माइनर बीनर का यह मत कि विशिष्ट वर्ग की संस्कृति भारत में पृथक् बनी रहेगी, शाश्वत निश्चित भविष्य में व्यावहारिक नहीं रहेगा। अगर भारत अपने राजनीतिक संरचनात्मक ढांचे की पारंपारिक जगत की मूल्य-व्यवस्था पर ही आधारित रखने के बजाय समाजवादी मूल्य-व्यवस्था अपनाकर राजनीतिक विकास के मार्ग पर आगे बढ़ता है तो यह दो प्रकार की उप-संस्कृतियां अधिक समय तक पृथक्-पृथक् नहीं रह पाएंगी। भारत के संविधान में विद्या गया 42वा मशोधन इस प्रवृत्ति का महत्वपूर्ण प्रेरक बन सकेगा ऐसी सम्भावनाएँ हैं।

राजनीतिक संस्कृति की प्रकृति और उप-संस्कृतियों के विवेचन से यह स्पष्ट होता है कि राजनीतिक संस्कृति में कई उप-संस्कृतियां हो सकती हैं। इन उप-संस्कृतियों में साम्य या विपमता हो सकती है। किन्तु, इस सन्दर्भ में कुछ बातें विशेष रूप से ध्यान देने की हैं जो संक्षेप में इस प्रकार हैं—(क) राजनीतिक दृष्टि से विवक्षित मताओं में राजनीतिक समरूपता हो यह आवश्यक नहीं है। सामान्यतया सभी समाजों में राजनीतिक संस्कृति समरूप नहीं होती है। (अमरीका में नीग्रो और अन्य गौरे लोगों की उप-संस्कृतियां भिन्न-भिन्न हैं।) (ख) राजनीतिक संस्कृति सामान्यतया अनेक उप-राजनीतिक संस्कृतियों का मिश्रण ही होती है। (ग) राजनीतिक संस्कृतियों में उप-संस्कृतियों का मिश्रण साम्यता या विपमता या विरोध दोनों में से किसी भी प्रकार का रूप रख सकता है। (घ) उप-संस्कृतियों में विरोध राजनीतिक विकास को अवरोध करता है जबकि इनमें सामंजस्य राजनीतिक विकास में सहायक और उत्साह प्रेरक होता है। और (ङ) राजनीतिक संस्कृति एक राजनीतिक व्यवस्था से दूसरी राजनीतिक व्यवस्था में तत्त्व की दृष्टि से भिन्नता नहीं रखती है। यह अन्तर केवल

मावात्मक हो होते हैं।

राजनीतिक संस्कृति के आधार (The Foundations of Political Culture)

किसी राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक संस्कृति की विशेष प्रकृति किस प्रकार बनती है, इस पर ध्यान देना आवश्यक है। राजनीतिक संस्कृति का कहीं समरूप देखने को मिलता है तो कहीं यह विविधरूप वाली होती है। इससे यह प्रश्न महत्वपूर्ण बन जाता है कि राजनीतिक संस्कृतियों के ऐसे कौने से आधार हैं जिनसे उनकी प्रकृति का निर्धारण होता है। चाहे राजनीतिक संस्कृति विविध रूप वाली या समरूप प्रकृति से युक्त हो, वह कई परस्पर सम्बन्धित कारकों को जन्म देती है। इनमें से कुछ प्रमुख कारकों या आधारों का यहाँ उल्लेख करना प्रासंगिक होगा।

(क) ऐतिहासिक आधार (Historical foundations)—राजनीतिक विकास के विवेचन में हम यह चर्चा कर चुके हैं कि किसी भी राजनीतिक व्यवस्था के लिए अतीत से पूर्णतया नाता तोड़ लेना सम्भव नहीं है। मोक्षियत रुख तथा चीन जैसे साम्यवादी राज्य अपनी सम्पूर्ण राज्य शक्ति के प्रयोग के बावजूद अतीत के प्रभावों से अपने समाजों को उन्मुक्त नहीं कर पाये हैं। अतः राजनीतिक संस्कृति की प्रकृति को विशेष रंग प्रदान करने वाला प्रमुख आधार, सम्बन्धित राजनीतिक व्यवस्था का इतिहास या अतीत कहा जा सकता है। ब्रिटेन और फ्रांस के उदाहरण लेकर एलेन माल ने इस तथ्य की समझाने का प्रयास किया है। ब्रिटेन में राजनीतिक निरन्तरता, बहा पुराने मूल्यों को नये दृष्टि-कोणी में विलय होने देने की सहज प्रक्रिया से ही बनी रही है। इसके अतिरिक्त ब्रिटेन हिंसात्मक आंतरिक कलह या विदेशी शक्ति के प्रभुत्व से भी मुक्त रहने के कारण राजनीतिक संस्कृति की निरन्तरता बनाए रखने में सफल रहा है। 'ऐतिहासिक विकास की दृष्टि से फ्रांस इससे सर्वथा भिन्न उदाहरण प्रस्तुत करता है। 1789 की क्रांति में उस समय मौजूद राजनीतिक संरचनाओं को एक झटके से उखाड़ फेंका और हम कह सकते हैं कि उन्नीसवीं तथा बीसवीं शताब्दियों के राजनीतिक सघर्ष एवं प्रतिद्वंद्वी आंदोलन अधिकांश में उस क्रांतिकारी उपल-पुष्प से निर्मित अभिवृत्तियों, मूल्यों तथा विश्वासों द्वारा निश्चित किए गये।'⁴⁹ फ्रांस में इस प्रकार के विशेष इतिहास के कारण आज भी राजनीतिक संस्कृति में उप-संस्कृतियाँ सघर्षशील रूप धारण किये हुए हैं। बहा 1789 के बाद सोलह बार संविधान बनाए गए, किन्तु सांस्कृतिक साम्य अभी भी नहीं स्थापित हो पाया है। इस ऐतिहासिक पृष्ठभूमि में फ्रांस में राजनीतिक संस्कृति को ऐसी विलक्षणता प्रदान कर दी कि सरकारों के अस्थायित्व की लाइलाज बीमारी से फ्रांस 1958 तक ग्रस्त रहा। केवल 1946 से 1958 तक के अन्तराल में 24 बार मति मण्डल बदले और पाचवें गणतन्त्र ने 1958 के संविधान में कुछ अपरम्परागत व्यवस्थाओं के उपरान्त भी राजनीतिक संस्कृति के सघर्ष राजनीतिक व्यवस्था ने मंच पर जब तब प्रकट होते

⁴⁹D. Tomson *Democracy in France*, 2nd ed., London, Oxford University Press, 1952, p. 17

रहते हैं।

‘अमेरिका और एशिया के कई नये राज्यों पर यूरोपीय औपनिवेशिक प्रभुत्व का प्रभाव यह महत्वपूर्ण कारक है जो हम इन राज्यों की राजनीतिक सृष्टि के कुछ पहलुओं के बारे में ज्ञान प्रदान करता है। इस औपनिवेशिक प्रभाव के विस्तार के विषय में विवाद है किन्तु उदाहरण के लिए, ब्रिटिश तथा फ्रांसीसी नियंत्रण से उत्पन्न भिन्न भिन्न प्रभावों की पहचान जा सकती है।’⁵⁰ भारत तथा अल्जीरिया के अतीत के संदर्भ में दोनों देशों में राजनीतिक सृष्टियों की भिन्नताओं की समझा जा सकती है।

केवल औपनिवेशिक अतीत ही से राजनीतिक सृष्टि का विधिग्रहण नहीं समझा जा सकता। भारत और श्रीलंका दोनों ही ब्रिटेन के उपनिवेश थे, किन्तु भारत में सम्राट् राष्ट्रीय आंदोलन मध्यम के रूप में चलता रहा जबकि उसे स्वतंत्रता मिली; जबकि श्रीलंका में एक दिन अचानक ही (4 फरवरी 1948 को) लोग स्वतंत्र कर दिए गए। महा किसी प्रकार का राष्ट्रीय आंदोलन नहीं चलाया गया। इस कारण, दोनों देशों की राजनीतिक सृष्टियों भिन्न-भिन्न प्रकार की बन गई हैं। इससे यही निष्कर्ष निकलता है कि किसी भी देश की राजनीतिक सृष्टि का महत्वपूर्ण आधार उसका इतिहास होता है। विश्वामशिल राज्यों में सांस्कृतिक विविधताएँ इसी आधार पर समझी जा सकती हैं।

(ख) भौगोलिक आधार (Geographical foundations)—ऐतिहासिक विकास के अतिरिक्त राजनीतिक सृष्टि के निर्माण में सहायक दूसरा महत्वपूर्ण कारक भूगोल है। ‘ब्रिटेन द्वीप है और इस द्वीपीय अलगाव ने ब्रिटेन की विदेशी आक्रमणों से सुरक्षित रखा था। विकासशील समुक्त राज्य अमेरिका के असीम सीमान्त के विषय में कहा जाता है कि उसने मजातीय भिन्नताओं के बावजूद स्वतंत्र समतावादी राजनीतिक मूल्यों की रचना की, परन्तु उसने पास प्रांतिनिक संसाधनों की प्रचुरता भी थी और शत्रु पड़ोसियों से वह सुरक्षित था। पश्चिम जर्मनी के निवासियों के बारे में कहा जाता है कि वे सघन गणतन्त्र की मौजूदा राजनीतिक संरचनाओं को इसलिए स्वीकार करते हैं, क्योंकि भौगोलिक दृष्टि से वे रूस तथा अमेरिका द्वारा निर्दिष्ट अन्तर्राष्ट्रीय गठबन्धनों के मध्य स्थित हैं। वे जानते हैं कि पश्चिम जर्मनी की राजनीति में किसी भी प्रकार की अस्थिरता का परिणाम अन्तर्राष्ट्रीय तनाव की वृद्धि होगा।’⁵¹

भारतीय उप-महाद्वीप की भौगोलिक स्थिति से राजनीतिक सृष्टि के निर्माण में भौगोलिक कारक के प्रभाव को अधिक अच्छी तरह समझा जा सकता है। भारत के विभाजन के बाद पाकिस्तान के दो भागों की भौगोलिक दूरी इनको अन्ततः पृथक राज्य बनाकर रही, क्योंकि इन दोनों भागों की राजनीतिक सृष्टि इतनी विरोधी बन गई थी कि किसी प्रकार का भी प्रयत्न यहाँ तक कि भारत का भय और धार्मिक एकता-मूल भी इनकी राजनीतिक सृष्टियों को साम्य की अवस्था में नहीं ला सका। नेपाल की विशेष भौगोलिक स्थिति ने ऐसा राजनीतिक सृष्टि बना दी कि भारत के सम्पर्कों व भारत

⁵⁰ A. R. Ball, *op cit*, p. 59

⁵¹ *Ibid*, p. 60

मे लोकसाक्षिक प्रवृत्तियों का कुछ दार्शनिक प्रभाव ही रहा और राजनीतिक व्यवस्था संस्कृति के दबावों के कारण पुन उसी ढर्रे पर चल निकली। अतः किसी देश की राजनीतिक संस्कृति का भूगोल भी महत्वपूर्ण नियामक कारक बन जाता है।

(ग) सामाजिक-आर्थिक संरचना का आधार (The foundation of socio-economic structures)—राजनीतिक संस्कृति की प्रकृति में, जो ऐतिहासिक और भौगोलिक कारणों से विशेष प्रकार की बन जाती है, परिवर्तन आने या उसको उसी रूप में बनाए रखने के लिए समाज विशेष को सामाजिक-आर्थिक संरचना ही अधिक उत्तरदायी होती है। मुख्य रूप से शहरी और औद्योगिक समाज अधिक सोशलिस्ट या जटिल समाज होता है जहाँ तीव्र सभारसाधनों को बढ़ावा मिलता है। ऐसे समाज में शैक्षिक स्तर उच्चतर होते हैं, गुटों और समूहों की संख्या में वृद्धि हो जाती है और निर्णयकारी प्रक्रिया में भाग लेने वालों की संख्या अनिवार्यतः अधिक व्यापक होती है। ग्रामीण समाज परिवर्तन तथा अभिनवोद्वेग के प्रति उन्मुख नहीं होते और जिन राज्यों की जनसंख्या का अधिकांश किसान वर्ग होता है, वे अधिक अनुदार होते हैं, तथा इन संशयों वाले समाजों का लोगों की राजनीतिक अभिवृत्तियों तथा मूल्यों पर गहरा प्रभाव पड़ता है। किसी प्रदेश विशेष के विपरीत सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रति निष्ठा औद्योगिक समाज का लक्षण है। यद्यपि ऐसा हमेशा नहीं होता है फिर भी यह सामान्यतया देखने में आता है। किन्तु साधारणतया जिन समाजों में जनसंख्या का अधिकांश किसानों करता है, वहाँ लोगों की अनुदार अभिवृत्तियों के साथ सरकारी गतिविधियों के प्रति मनमुटाप तथा उसके क्षेत्र के बारे में अज्ञान जुड़ जाते हैं। ऐसे समाजों में केन्द्रीय प्रशासन जो कुछ करता है उसी का महत्त्व होता है और शासन की नीतियाँ कैसे बदली और प्रभावित की जाती हैं, उसके बारे में कम जानकारी होती है।¹²

राजनीतिक संस्कृति के निर्माण में आर्थिक संरचना से भी अधिक महत्व सामाजिक संरचना का होता है। समाज में बहुलता और विविधता वाले वर्गों का होना राजनीतिक संस्कृति में अनेक उप-संस्कृतियाँ स्थापित कर देता है, जिनमें समरूपता या विषमता के लक्षण सम्पूर्ण राजनीतिक संस्कृति पर निर्णयकारी ढंग से प्रभाव डालते हैं। अगर समाज भाषा, धर्म, जातीयता, सजातीयता और अतीत के पृथक पृथक अनुभवों के कारण पृथक्ता की प्रवृत्तियाँ रखता है तो राजनीतिक संस्कृति पर इन संशयों के दबाव पड़े बिना नहीं रह सकते हैं। 1947 से पहले भारत दो प्रकार का भारत था। एक ब्रिटिश भारत और दूसरा भारतीय भारत (जहाँ राजा महाराजाओं का शासन था) था। स्वतंत्रता के बाद 1956 के राज्यों के पुनर्गठन के बावजूद अभी कुछ देशी रियासतों वाले प्रदेशों में ऐसी उप-संस्कृतियों को समाप्त करना सम्भव नहीं हुआ है। इसके अलावा भी भारत में अनेक उप-संस्कृतियाँ और विशेषकर दक्षिण के लोगों की उप-संस्कृति जिसे वे उप-राष्ट्रीयता तक कहते हैं, भारत की राजनीतिक संस्कृति में अनेक बार खनाव व सकट के क्षण लाने में सफल रही है। विकासशील राज्यों में राजनीतिक व्यवस्थाओं की उथल-पुथल, इसी

प्रकार की उप-संस्कृतियों की विद्यमानता से एक राजनीतिक संस्कृति के विस्तार न हो सकने के कारण होती रहती है।

(घ) समाज की सामान्य संस्कृति का आधार (The foundations of general culture of society)—राजनीतिक संस्कृति का पोषण सामान्य संस्कृति से ही होता है। राजनीतिक संस्कृति समाज की संस्कृति से सम्बंधित उस पर आधारित और सभी सभी प्रांतों में आधारित हो जाती है। इसका यह अर्थ नहीं है कि राजनीतिक संस्कृति का संस्कृति से कोई पृथक्त्व या उसकी स्वायत्तता नहीं होती है। राजनीतिक संस्कृति के अर्थ में हम यह देख चुके हैं कि राजनीतिक संस्कृति समाज की संस्कृति का भाग होते हुए भी उससे स्वायत्तता रखती है। अतः राजनीतिक संस्कृति का नैतिक और स्थायी आधार समाज की सामान्य संस्कृति ही बनी जा सकती है।

अधिकांश विकासशील राज्यों में राजनीतिक गड़बड़ का प्रमुख कारण यही है कि उनमें सामान्य संस्कृति में विद्यमान आधुनिक राजनीतिक संस्कृति ऊपर से ला दी गई जो समाज के द्वारा पोषण प्राप्त न कर पाने के कारण प्रभावी नहीं रह सकी है। इससे विकासशील राज्यों में राजनीतिक व्यवहार के मुनिश्चित प्रतिमान विकसित नहीं हो पाए और इन देशों में राजनीतिक अस्थाविरल और क्रांतियों का बीजबाला रहने लगा। संस्कृति और राजनीतिक संस्कृति का हम पृथक् धीरे-धीरे के अन्तर्गत विस्तार से विश्लेषण करेंगे। अतः यहाँ यह कहना काफी रहेगा कि राजनीतिक संस्कृति की उत्पत्ति का एक कारण देश की सामान्य संस्कृति भी होता है।

(ख) विचारधाराओं का आधार (The ideological foundations)—वर्तमान शताब्दी विचारधाराओं का शताब्दी है। 1848 से पहले विभिन्न विचारधाराएँ तो थीं पर उनमें पारस्परिक विरोध की स्थिति नहीं थी। किन्तु साम्यवादी घोषणापत्र के 1848 में प्रकाशन और 1917 में सोवियत रूस में साम्यवाद की स्थापना इटली और जर्मनी में दो विश्व युद्धों के बीच के अंतराल में फासिज्म और नाज़िज्म का प्रमुख अनेक विरोधी विचारधाराओं की टक्कर की स्थिति में ला देता है। मुक्त निरपेक्ष राज्यों का समाजवादी नारा और पूँजीवाद और साम्यवाद का विरोध मध्य पर हर जगह टक्करों का बीज म प्रसार (भाजोरम-सुग की 1976 में मृत्यु के बाद भी इसमें कोई परिवर्तन आता है या नहीं यह अभी यह कहना कठिन है) राजनीतिक संस्कृतियों के सृजन की नई शक्ति बन गया है। आज अनेक देशों में सैनिक बल के प्रयोग से पूरे समाजों में जबरदस्ती नई राजनीतिक संस्कृतियाँ आरोपित की जा रही हैं जो अगर एक पीढ़ी तक बनी रह सकीं तो स्थायित्व प्राप्त कर लेंगी। अतः विचारधारा राजनीतिक संस्कृति का आधुनिकतम कारण बन गई है। विकासशील राज्यों में अब विचारधाराओं के स्थान पर विचारधाराओं के अनुकूल राजनीतिक संस्कृतियों का प्रत्यारोपण किया जाने लगा है। इस तरह विचारधारा भी राजनीतिक संस्कृति का आधार बन गई है।

राजनीतिक संस्कृति की उत्पत्ति के कारण या आधार एक नहीं अनेक हैं। जिन कारणों का हमने ऊपर उल्लेख किया है वे ही इसके आधार हैं। ऐसा निष्कर्ष नहीं निकालना है। आधुनिक समय के जन्मिल समाजों में व्यक्ति के राजनीतिक विश्वास इतने

स्रोतों से प्रभावित और निर्मित होते हैं कि सबकी सूची बना सकना सम्भव ही नहीं दिखाई देता है। उदाहरण के लिए, धर्म आज भी राजनीतिक क्रिया के बारे में लोगों के विश्वासों को बनाने में आधारभूत है। भारत के गणतन्त्र बनने के बाद के पांच राष्ट्र-पतियों में से दो का मुसलमान होना मात्र भारतीय मुसलमानों की राजनीतिक आस्थाओं में परिवर्तन का कारक माना जा सकता है। अतः राजनीतिक संस्कृति के अनेक आधार व कारक हैं जिनमें से उपरोक्त को हमने प्रमुख मानकर इस विवेचन में सम्मिलित किया है।

राजनीतिक संस्कृति और संस्कृति (Political Culture and Culture)

वहाँ ने लिखा है कि 'राजनीतिक संस्कृति और समाज की अपेक्षाकृत अधिक सामान्य सांस्कृतिक व्यवस्था के बीच अन्तर विश्लेषणात्मक है। राजनीतिक संस्कृति सामान्य संस्कृति का एक अभिन्न पहलू है।'⁶² राजनीतिक संस्कृति में व्यक्ति के राजनीतिक विश्वासों की प्रमुखता प्राप्त रहती है, जबकि सामान्य संस्कृति में मानव के सभी विश्वासों को सम्मिलित किया जाता है। हम ऊपर इस बात का वर्णन कर चुके हैं कि किसी समाज की सामान्य संस्कृति के द्वारा राजनीतिक संस्कृति का निर्धारण और पोषण होता है। संस्कृति में आधारभूत विश्वास और मूल्य मादर्थ ही सामान्यतया राजनीतिक संस्कृति के निर्माण में मुख्य भूमिका अदा करते हैं। हर व्यक्ति की राजनीति के बारे में आस्थाएँ, मान्यताएँ और विश्वास उसके अन्य विश्वासों, आस्थाओं और मान्यताओं द्वारा ही निर्धारित होते हैं। व्यक्ति के ऐसे सामान्य विश्वासों को ही समाज की सामान्य संस्कृति कहा जाता है।

राजनीतिक संस्थाओं व प्रक्रियाओं के बारे में व्यक्ति, राजनीतिक समाजीकरण की प्रक्रिया में अपने विश्वास बनाता है। यह समाजीकरण बहुत कुछ समाज की सांस्कृतिक व्यवस्था के द्वारा प्रेरित या सीमित होता है। इसके और भी अभिकरण हैं, किन्तु उनमें से प्रमुख का सम्बन्ध समाज की सामान्य संस्कृति से ही है। अतः राजनीतिक आस्थाएँ, सामान्य संस्कृति में मान्य मूल्यों और आस्थाओं के द्वारा ही प्रेरित और निर्मित होती हैं। उदाहरण के लिए, अपने सामान्य जीवन में एक व्यक्ति की प्रवृत्ति दूसरों पर आधिपत्य जमाने की है तो उसका राजनीतिक जीवन भी इसी तरह की प्रवृत्ति से सक्रिय होगा। इससे उसकी राजनीतिक आस्थाएँ भी इसके अनुरूप हो जाएँगी। अतः सामान्य संस्कृति के मूल्यों और विश्वासों से राजनीतिक संस्कृति अवभावित नहीं रह सकती। मानव प्रकृति के सम्बन्ध में व्यक्ति के दृष्टिकोण का राजनीतिक अभिनेताओं के प्रति उसके दृष्टिकोण से निकट का सम्बन्ध होता है।

सामान्य संस्कृति और राजनीतिक संस्कृति के इस वर्णन से यह नहीं समझना है कि सामान्य संस्कृति ही राजनीतिक संस्कृति की आधार, पोषण और रूप प्रदान करती है। वैसे इन दोनों में सम्बन्ध ही नहीं पारस्परिकता भी रहती है। कई समाजों में राजनीतिक

संस्कृति का समाज की सामान्य संस्कृति पर भी निर्णयकारी प्रभाव देखा गया है। अनेक स्वेच्छाचारी और सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में स्वतन्त्र रूप से राजनीतिक संस्कृति का सृजन करके उसे समाजों पर प्रतिरोपित कर दिया गया है जिससे न केवल यह नवीन राजनीतिक संस्कृति, व्यक्ति की मूल्य व्यवस्था बन गई, अपितु इससे सम्पूर्ण समाज में मूल्य व्यवस्था आस्थाओं की बदलने में प्रेरणा ली गई, जिससे सामान्य संस्कृति का इस नई राजनीतिक संस्कृति में अनुरूप रूपान्तरण हो गया। सोवियत रूस में यही किया गया है। अतः यह नहीं समझना है कि राजनीतिक संस्कृति सामान्य संस्कृति की एक ऐसी उप-संस्कृति है जो उसके ऊपर ही आधारित रहती है। यह तो लोभतांत्रिक व्यवस्थाओं में भी नहीं होता है। सामान्य संस्कृति अमर परम्परागततावादी प्रकृति रखती है तब इसको राजनीतिक जीवन के प्रयोग से बलपूर्वक आधुनिक बनाने के प्रयास किये जा सकते हैं। इस प्रकार के प्रयत्नों से राजनीतिक और सामाजिक दोनों ही प्रकार की संस्कृतियों में परिवर्तन लाने के प्रयास किये जा सकते हैं। हिटलर, मुसोलिनी, स्टालिन और माओ त्से-तुंग ने ऐसे ही प्रयत्न किये जिसमें वे उस कालावधि में अवश्य सफल भी रहे थे। बेस्ट्रो, क्यूबा में नायद यही प्रयत्न कर रहा है।

निष्कर्ष में हम यही कह सकते हैं कि राजनीतिक संस्कृति सामान्य संस्कृति का अभिन्न भाग होते हुए भी उससे बहुत कुछ स्वायत्तता रखती है। इन दोनों में घनिष्ठ सम्बन्ध है और दोनों एक दूसरे को कम या अधिक मात्रा में प्रभावित करती रहती हैं। सामान्य संस्कृति व्यापक अवधारणा है, जबकि राजनीतिक संस्कृति बहुत सीमित अवधारणा है। प्रथम में व्यक्ति की सम्पूर्ण मूल्य व्यवस्था, आस्थाएँ और विश्वास सम्मिलित होते हैं। जबकि, दूसरी में, व्यक्ति के केवल राजनीतिक क्रिया से या राजनीतिक वस्तुओं से सम्बन्धित मूल्य, आस्थाएँ और विश्वास आते हैं। जिस प्रकार राजनीतिक व्यवस्था, सामाजिक व्यवस्था की एक विशेष उप व्यवस्था है ठीक उसी प्रकार, राजनीतिक संस्कृति भी सामान्य संस्कृति की उप-संस्कृति है। इन दोनों में पारस्परिकता है, किन्तु इस पारस्परिकता का कोई निश्चित प्रतिमान नहीं होता है। यह पारस्परिकता अनेक बातों पर निर्भर करती है। राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति के अलावा सामाजिक और आर्थिक व्यवस्थाओं के द्वारा भी इसका नियंत्रण होता है।

राजनीतिक संस्कृति का विकास (Development of Political Culture)

राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा से यह अर्थ नहीं लेना है कि यह स्थैतिक और स्थिर रहती है। इसमें बराबर परिवर्तन होते रहते हैं। राजनीतिक विकास, राजनीतिक संस्कृति के परिवर्तनों का ही परिणाम हो सकता है। एलेन बाल ने राजनीतिक संस्कृति के विकास के सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि 'राजनीतिक संस्कृति अपरिवर्तनीय नहीं होती, किन्तु वह राजनीतिक व्यवस्था के अन्दर ही जन्म लेने वाले अथवा बाहर से लादे गये (अधिरोपित) या आयातित विचारों के प्रति सजग होती है।'¹⁴ राजनीतिक

¹⁴Alan R. Ball, *op cit*, p. 66

संस्कृति, राजनीतिक व्यवस्थाओं में आने वाले पन्नापान्तों में बाबाडोल होती सरथाओं की क्ति प्रदान करने राजनीतिक स्थापित्व को बनाये रखने में सहायक होती है। इस प्रकार राजनीतिक संस्कृति राजनीतिक व्यवस्थाओं में पाव उखड़ने से बचाव की व्यवस्था करती है। उदाहरण के लिए 'जापान की 1945 में हुई पराजय 1952 तक विदेशियों का कब्जा था 1946 में अमरीकियों द्वारा उदारवादी प्रजातन्त्रीय संविधान के अधिरोपण ने उस पर जबरदस्त असर डालकर उसे और भी बदलने के लिए बाध्य किया। परिणाम यह आ है कि आज यहाँ परम्परागत जीवन मूल्य और आधुनिकीकरण करने वाले पश्चिमी लक्षण एक साथ ही मौजूद हैं। ये पूरी तरह राजनीतिक स्थिरता की ओर तो नहीं ले जाते, किन्तु फिर भी इन सब ने जीवन क्षम्य (viable) राजनीतिक व्यवस्था को जन्म दिया है। आधुनिक जापान में एकीकृत लोकशासन की विरासत में पाया है जिसने तेज बदलावों में मौजूद स्थिरता का स्रोत प्रदान किया है।'⁸⁵ इससे स्पष्ट है कि राजनीतिक संस्कृति, राजनीतिक व्यवस्था में आने वाले बदलावों को सम्भव बनाते हुए भी व्यवस्था को बनाये रखने का माध्यम प्रस्तुत करती है। राजनीतिक संस्कृति का सम्बन्ध मनुष्यों की सम्पूर्ण राजनीतिक भावनाओं से होता है और इसके द्वारा ही समाजों में आने वाले तूफानों से मुकामला करना सम्भव होता है।

यह राजनीतिक संस्कृति की शक्ति और उसकी गहराई का पक्ष कहा जा सकता है। राजनीतिक संस्कृति समाजों को बाधने और विकास मार्ग पर बढ़ाने वाली शक्ति के रूप में ही काम करती हो ऐसा हमेशा ही नहीं होता है। यह कभी कभी विकास को अवरोधित भी करती है। सामान्यतया इसमें परिवर्तन, अनुकूलता और समय की मांगी के अनुसार विकास भी होते रहते हैं। यह देश के अन्दर और देश के बाहर होने वाले सभी परिवर्तनों के प्रति सचेत और राजग होती है। इनमें अनावश्यक जड़ता नहीं होती। इसमें लचीलापन और उपयोगी परिवर्तनों के अनुसार ढलने और बदलने की क्षमता होती है। उदाहरण के लिए 1947 से पहले भारत में देशी रियासतों और ब्रिटिश भारत में अनेकों प्रकार की विभिन्न राजनीतिक संस्कृतियाँ तत्कालीन राजनीतिक इकाइयों के हार्दिक गर्व पाई जाती थी, किन्तु स्वतन्त्रता के बाद इन सबमें परिवर्तन ही नहीं आया, अपितु समन्वय स्थापित होकर एक राष्ट्रीय राजनीतिक संस्कृति की रचना होने लगी है। इससे स्पष्ट है कि राजनीतिक संस्कृति में परिवर्तन की क्षमताएँ विद्यमान रहती हैं।

देश में होने वाले औद्योगिकरण मूल्यों तथा अभिवृत्तियों के परिवर्तन में महत्वपूर्ण कारण होते हैं। अप्रवासियों का भारी सख्या में आगमन, युद्ध और विशेष रूप से बड़े युद्ध में पराजय, क्रांति इत्यादि सभी कारण राजनीतिक मूल्यों और विश्वासों में परिवर्तन ला देते हैं और इन परिवर्तनों के कारण राजनीतिक व्यवस्था पर दबाव पड़ने लगते हैं। मौजूदा मूल्य-संरचना में नये मूल्यों के विसर्ग होने की सापेक्ष सफलता अथवा असफलता पर राजनीतिक व्यवस्था की स्थिरता आधारित होती है और यह बहुत कुछ राजनीतिक

⁸⁵A. B. Burkes *The Government of Japan*, 2nd ed., London, Oxford University Press, 1966, p. 267.

संस्कृति में परिवर्तन या अधिक नांतिकारी मूल्यों को आत्मसात् करने की क्षमता पर निर्भर करता है।

राजनीतिक संस्कृति को एक पीढ़ी से दूसरी पीढ़ी तक प्रभावोत्पादन ढंग से पट्टवाने के माध्यमों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण राजनीतिक समाजीकरण है। इससे राजनीतिक संस्कृति न केवल एक पीढ़ी से दूसरी पीढ़ी को हस्तांतरित होती है, अपितु संस्कृति में सजीवता भी बनी रहती है। आमन्ड और बर्बा ने राजनीतिक समाजीकरण की राजनीतिक संस्कृति को बदलने और बनाए रखने में भूमिका का उल्लेख करते हुए टोर ही लिखा है कि "राजनीतिक समाजीकरण वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा राजनीतिक संस्कृतियों को बनाये रखा या परिवर्तित किया जाता है।"⁵⁶ इस प्रकार 'राजनीतिक' व्यवस्था के सम्बन्ध में कुछ धारणाओं का होना और उनका विकास तथा व्यवस्था से सम्बन्धित विश्वास ही राजनीतिक समाजीकरण है।"⁵⁷ जो सही अर्थों में राजनीतिक संस्कृति के निर्माण की प्रेरक शक्ति कहा जा सकता है। अतः राजनीतिक संस्कृति के विकास में राजनीतिक समाजीकरण की महत्वपूर्ण भूमिका रहती है। यह प्रक्रिया राष्ट्र के प्रति निष्ठा तथा विशिष्ट मूल्यों को पनपाने में सहायता देती है और यह राजनीतिक व्यवस्था के लिए समर्थन या उसके दुराब में वृद्धि कर सकती है। समूहों तथा व्यक्तियों ॥ किस अर्थ तक 'राजनीतिक' जीवन में भाग लेने की भाषा की जाती है, इस पर इस प्रक्रिया का महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। राजनीतिक समाजीकरण केवल उन बचपन के वर्षों तक ही सीमित नहीं है, जब बालक पर शीघ्र प्रभाव पड़ते हैं और उससे सीखने का काल होता है। सही अर्थों में तो यह प्रक्रिया जीवन भर चलती रहती है, किन्तु बचपन के काल से व्यवस्था तक इसका प्रभाव गहरा रहता है और बाद में इसमें शिथिलता आ जाती है। राजनीतिक समाजीकरण के द्वारा राजनीतिक संस्कृति का विकास होता है और इसमें कई अभिकरण अलग-अलग समय में अपनी भूमिका निभाते हैं। परिवार, शिक्षण संस्थाएँ, स्वयं सेवक समूह, जन सम्पर्क माध्यम, सरकार और राजनीतिक दल, कार्य या पेशे के समय का अनुभव और राजनीतिक व्यवस्था से होने वाले सम्पर्क इत्यादि के द्वारा व्यक्ति का राजनीतिक समाजीकरण होता है जो राजनीतिक संस्कृति के विकास में सहायक होता है।

राजनीतिक संस्कृति उपागम का परिचालनात्मक विचार (Operational View of Political Culture Approach)

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में राजनीतिक संस्कृति उपागम का बहुत महत्व है। इसकी उपयोगिता की चर्चा करें इससे पहले यह देख लेना आवश्यक है कि इस उपागम का तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषण में किस प्रकार प्रयोग किया जाता है। इसके तुलनात्मक राजनीति में व्यावहारिक उपयोग के बारे में विवेचन से पहले यह बात ध्यान में रखनी है

⁵⁶Sydney Verba, *op cit*, p 513

⁵⁷Alan R. Ball, *op cit*, p 67

कि इसमें राष्ट्रीय संस्कृति के सभी पहलुओं पर ध्यान केंद्रित नहीं किया जाता है। राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा सीमित दिखाई देते हुए भी बड़ी व्यापक धारणा है। इसलिए अध्ययन और तुलना के उद्देश्य के अनुसार उसके कुछ पहलु चुन लिये जाते हैं। दूसरी बात इस सम्बन्ध में यह देखनी होती है कि राष्ट्र की राजनीतिक व्यवस्था जिरा प्रकार से संचालित होती है या होती थी, या होनी चाहिए इससे सम्बन्धित प्रश्न ही तुलनात्मक अध्ययन के लिए लिये जाते हैं। उदाहरण के लिए जो सूचनार्थ या तथ्य संकलित करने हैं वो ऐसे प्रश्नों से सम्बन्धित बनाये जा सकते हैं जैसे— (क) किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था किस प्रकार परिचालित होती है? और (ख) किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था इस प्रकार से ही क्यों परिचालित होती है?

ऐसे पहलुओं को लेकर प्रश्न पूछने से ऐसे प्रश्नों का सम्बन्ध देश की राजनीतिक संस्कृति के सन्दर्भ से जुड़ जाता है। अन्यथा व्यक्ति उप संस्कृति या किसी अन्य संकीर्ण वृत्ति को ध्यान में रखकर सूचना दे सकता है जो निष्कर्षों और विश्लेषण को गलत नहीं तो विपात अवश्य कर सकते हैं। तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा का उपयोग करते समय चार प्रकार की सरचनाओं या प्रक्रियाओं से सम्बन्धित तथ्य संकलित करके राजनीतिक संस्कृति के बारे में सामान्यीकरण का प्रयत्न किया जा सकता है, अर्थात् इसमें चार प्रकार की राजनीतिक वस्तुओं या भूमिकाओं के सम्बन्ध में जनता की अभिवृत्तियों को जानने का प्रयास किया जाता है। इनका विस्तार में विवेचन करने में इनका राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा के व्यावहारिक प्रयोग में महत्व समझना सम्भव है।

(क) सम्पूर्ण राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था के सम्बन्ध में अभिवृत्तियाँ (Attitudes towards the national political system as a whole)—व्यक्तियों की सम्पूर्ण राष्ट्रीय व्यवस्था से सम्बन्धित भावनाओं और विश्वासों को जानने के लिए कई तरह से प्रश्न पूछे जा सकते हैं। इसमें यह जानने का प्रयत्न किया जाता है कि अधिकांश व्यक्ति अपने आपको राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था के साथ कहाँ तक जोड़ते हैं या समाज के व्यक्तियों का सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था के बारे में किस प्रकार का विचार या दृष्टिकोण है? इससे सम्बन्धित प्रश्न इसलिए पूछे जाते हैं क्योंकि राजनीतिक संस्कृति का एक महत्वपूर्ण आयाम राष्ट्रीय अधिज्ञान या ऐकारम्य है। इसको निम्न प्रकार के पक्षों से सम्बन्धित ज्ञान प्राप्त करके जाना जाता है।

(i) क्या अधिकांश व्यक्ति अपना ऐकारम्य राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था से रखते हैं या किसी प्रादेशिक, सजातीय धार्मिक या कबीले से सम्बन्धित उप व्यवस्था से अपने आपका ऐकारम्य मानते हैं?

(ii) क्या नागरिक अपनी राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था पर गर्व करते हैं?

(iii) क्या नागरिक यह विश्वास रखते हैं कि राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था का उनके जीवन पर जबरदस्त प्रभाव पड़ता है।

इन पक्षों से सम्बन्धित तथ्यों से राजनीतिक संस्कृति के पहले आयाम के बारे में लोगों की भावनाओं व विचारों का ज्ञान प्राप्त करके विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं की आपस

में तुलना की जा सकती है। इस प्रकार, तथ्यों के संकलन में प्रश्नों का इस प्रकार निर्माण किया जाना आवश्यक है जिससे लोगों की वास्तविक अभिवृत्तियों का पता लगाने में सहायता मिल सके।

(ख) विशिष्ट राजनीतिक संरचनाओं या भूमिकाओं ■ सम्बन्धित अभिवृत्तियों (Attitudes towards the particular political structures or roles)—इन अभिवृत्तियों का सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था के भागों से है। यहाँ यह जानने का प्रयत्न किया जाता है कि विभिन्न राजनीतिक संरचनाओं और विशिष्ट भूमिकाओं के बारे में लोग क्या विचार रखते हैं? इससे राजनीतिक संस्कृति के दूसरे आयाम—व्यक्तियों का अपने साधियों या मामलों से रहा सक् ऐकात्म्य है, के सम्बन्ध में निम्न पक्षों से सम्बन्धित जानकारी संकलित की जाती है। जैसे—

(i) क्या नागरिक यह आशा रखते हैं कि उनकी सरकारी अधिकारियों से भेदभाव रहित बर्ताव मिलेगा।

(ii) क्या नागरिक यह सोचते हैं कि सरकारी अधिकारी भ्रष्ट हैं या नहीं हैं?

(iii) क्या नागरिक यह मानते हैं कि स्वयं उनकी सार्वजनिक मामलों में सक्रिय रहना चाहिए।

(iv) क्या नागरिक यह मानते हैं कि वे, जो कार्य सरकारी अधिकारी करते हैं, उनसे निष्पादन को प्रभावित कर सकते हैं?

इन पक्षों से सम्बन्धित ज्ञान शासक और नासितों के बीच के सम्बन्धों को ही स्पष्ट नहीं करते, अपितु इन्हीं विश्वासों के आधार पर उनकी राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था के सम्बन्ध में धारणाओं का भी ज्ञान हो जाता है। अगर इस सम्बन्ध में नागरिक ऐसा या वैसा मानते हैं तो उसी प्रकार का उनकी अपने साधियों, शासकों और राजनीतिक संरचनाओं से सम्बन्धित लोगों की भूमिकाओं का ज्ञान और आस्थाएँ बन जाती हैं।

(ग) व्यक्तियों या समूह भूमिका पदधारियों से सम्बन्धित अभिवृत्तियाँ (Attitudes towards the individuals or group role incumbents)—इसका सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था में प्रचलित प्रक्रियाओं से है। इसमें यह जानने का प्रयत्न किया जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था के लोग, राजनीतिक सत्ताधारियों—जैसे कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका और प्रशासन का संचालन करने वालों, उनकी कार्यशैली, निष्पादन क्षमता और प्रभावकारिता, के बारे में क्या आस्थाएँ रखते हैं? इसके लिए निम्न पक्षों से सम्बन्धित तथ्य प्राप्त किये जाते हैं—

(i) क्या नागरिक वर्तमान सत्ताधारियों या पदाधिकारियों के द्वारा कार्यों के निष्पादन की विधियों और तरीकों का अनुमोदन करते हैं या उनको ठीक मानते हैं?

(ii) क्या नागरिक यह महसूस करते हैं कि इन पदाधिकारियों को हटा दिया जाना चाहिए जिससे इनके स्थान पर आने वाले पदाधिकारी कार्यों का निष्पादन ज्यादा अच्छी तरह से कर सकें?

यह राजनीतिक संस्कृति के सरकारी निष्पत्तियों (outputs) से सम्बन्धित आयाम से जुड़ा हुआ पक्ष है। इससे यह जानने का अवसर मिल जाता है कि सत्ताधारियों को

बैधता प्राप्त है या नहीं है। इससे यह जानने का अवसर मिलता है कि जनता की भासको में आस्था है या नहीं है ?

(घ) विशिष्ट जन-नीतियों और मुद्दों से सम्बन्धित अभिवृत्तियाँ (Attitudes related with specific public policies and issues)—इनका सम्बन्ध राजनीतिक संस्कृति के चौथे आयाम से है। अर्थात् नागरिक राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धित महत्वपूर्ण नीतियों व मुद्दों के सम्बन्ध में निर्णयकर्ताओं के निश्चित कार्यक्रमों के बारे में क्या दृष्टिकोण रखते हैं ? इससे यह विदित हो जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धित विशिष्ट मुद्दों पर लोगों की क्या आस्थाएँ हैं ? इसको जानने के लिए कई पक्षों से सम्बन्धित तथ्य संचित किये जा सकते हैं। इसमें निश्चित मुद्दे लिये जाते हैं जैसे (क) क्या नागरिक नेताओं के कार्यक्रमों को ठीक मानते हैं ? और (ख) क्या नागरिक नेताओं के निश्चित निर्णयों को स्वीकार करते हैं।

उदाहरण के लिए, भारत के सम्बंध में इन पक्षों के सम्बन्ध में जनता से यह पूछा जा सकता है कि सरकार का राष्ट्रीयकरण का कार्यक्रम उनसे अनुसार ठीक है या नहीं है ? या यह पूछा जा सकता है कि क्या वह काश्मीर की कीमत पर भी पाकिस्तान से सम्बन्ध सुधारना पसंद करेंगे या ठीक समझेंगे ? इस प्रकार से सरकार के विशिष्ट निर्णयों और नीतियों पर ज्ञान प्राप्त करके राजनीतिक संस्कृति के इस आयाम-निर्णय करने की प्रक्रिया के बारे में माना जा सकता है।

राजनीतिक संस्कृति उपागम के व्यावहारिक उपयोग में इन बातों से सम्बन्धित ज्ञान काफी उपयोगी ज्ञान हो सकता है। इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाली सम्भावित उथल-पुथल का संकेत देना सम्भव हो सकता है। इससे और कुछ भी नहीं हो कम से कम यह तो विदित हो ही सकता है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति इस प्रकार की क्यों है तथा कोई राजनीतिक व्यवस्था इस प्रकार क्यों परिपालित होती है। इन बातों का और भी अधिक स्पष्टीकरण इस उपागम की उपयोगिता के विवेचन से हो जाएगा। अतः हम राजनीतिक संस्कृति उपागम की तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में उपयोगिता का विवेचन विस्तार से करेंगे।

राजनीतिक संस्कृति उपागम की तुलनात्मक राजनीति में उपयोगिता

(The Utility of Political Culture Approach in Comparative Politics)

तुलनात्मक राजनीति में राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा की सामान्य उपयोगिता को स्पष्ट करते हुए सिडनी बर्बा ने लिखा है कि "आधुनिक सभ्यता में राजनीतिक जगत और राजनीतिक अध्ययन क्षेत्र दोनों ही में तीन परिवर्तन हुए हैं। नये राष्ट्रों का उदय हुआ है, पुरानों में परिवर्तन आए हैं और अनेक ऐसी समस्याएँ उठ खड़ी हुई हैं जो राजनीति शास्त्र के विद्वानों तथा वर्तमान समस्याओं की दायताओं को एक चुनौती है।" ऐसी चुनौती का सामना करने की दायताओं का ज्ञान राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा के आधार पर ही किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, नये राष्ट्रों के उदय ने यह प्रश्न प्रमुख बना दिए हैं कि एक स्थायी राजनीतिक व्यवस्था का निर्माण कैसे किया जाए ताकि

यह अपने अन्दर उठने वाली मांगों का सकलतापूर्वक सामना करने की सामर्थ्य प्राप्त कर सके। राजनीतिक व्यवस्थाओं को तेजी से बदलती परिस्थितियों से अनुकूलित कैसे रखा जाए? कुछ राष्ट्र सफल तो कुछ असफल क्यों हो जाते हैं? राष्ट्र किस प्रकार बदलते हैं? किस प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था को किस दिशा में विकसित किया जा सकता है? उदाहरण के लिए, हम यह जानना चाहते हैं कि भारत और पाकिस्तान में राजनीतिक विकास की दिशाएँ असंग-वसंग क्यों हो गईं? बंगला देश में सोवतन्त्र जमाने से पहले ही क्यों उधड़ गया? बर्मा में लोकतन्त्र को पुनः स्थापित करने के लिए जनरल ने विन (अब राष्ट्रपति) द्वारा यू-नू को दिया गया अवसर क्यों सफल नहीं हो सका? नेपाल में प्रभावी राजतन्त्र अभी क्यों दृढ़ता से स्थापित है? विषासशील देशों में राजनीतिक दल, शासन संचालन के प्रभावी अभिवरण क्यों नहीं बन पाए हैं? क्यों श्रीलंका में हर आम चुनाव में सत्ताधारी दल पराजित हो जाता है जबकि भारत में ऐसा नहीं होता है? (श्रीलंका में 1970 तक सात आम चुनाव हो चुके हैं और हर चुनाव में सत्ताधारी दल पराजित हुआ है।)

ऐसे ही प्रश्नों और समस्याओं के समाधान पर विचार करने के लिए राजनीतिक संस्कृति उपागम का उपयोग करके 'राजनीतिक संस्कृति' से सम्बन्धित परिवर्तनों के आधार पर स्पष्टीकरण प्रस्तुत करने का प्रयत्न किया जाने लगा है। बर्मा का अभिमत है कि "किसी भी समाज की राजनीतिक संस्कृति में उसके आनुवंशिक विरासतों की व्यवस्था, अभिव्यक्त होने वाले प्रतीक और वे मूल्य जो कि उस स्थिति को परिभाषित करते हैं जिसमें राजनीतिक गतिविधियाँ होती हैं, सम्निहित होते हैं।" इस कारण, राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा पर बल देने से अनेक प्रश्नों और राजनीतिक मुद्दों को समझना सम्भव है। बर्मा ने सांस्कृतिक पहलु पर विशेष ध्यान देने के दो कारण माने हैं। पहला तो यह कि यद्यपि राजनीतिक व्यवस्थाएँ किसी राजनीतिक व्यवस्था के औपचारिक और अनौपचारिक पहलुओं के साथ ही राजनीतिक संस्कृति के जटिल ताने-बाने का प्रतिनिधित्व करती हैं, तथापि अध्ययनकर्ता के पास जो सीमित साधन उपलब्ध हैं उनके आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं की सम्पूर्णता का एकबारगी ही अध्ययन नहीं किया जा सकता है। दूसरे यह कि किसी भी समाज की राजनीतिक संस्कृति वहाँ की राजनीतिक व्यवस्था का एक बहुत ही महत्वपूर्ण पहलु है।" इस कारण, राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा के माध्यम से राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धित ऐसे पक्षों का अध्ययन किया जा सकता है जो सम्पूर्ण व्यवस्था के संचालन का विशेष रूप से स्पष्टीकरण दे सकें। इस तरह, राजनीतिक संस्कृति उपागम के द्वारा राजनीतिक व्यवस्थाओं के उन पहलुओं पर अध्ययन केन्द्रित किया जा सकता है जो सम्पूर्ण व्यवस्था के संचालन में मौलिक प्रभाव रखते हैं। इस तरह, इसकी उपयोगिता कई तथ्यों से स्पष्ट की जा सकती है।

पीटर मर्कल ने अपनी पुस्तक *माइर्न कम्पेरेटिव पोलिटिक्स*⁶⁸ में राजनीतिक संस्कृति

⁶⁸Peter H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970, p. 157

उपागम की अन्य अध्ययन उपागमों से अधिक लाभप्रदता मानी है। उसके अनुसार राजनीतिक संस्कृति उपागम पर आधारित राजनीतिक अध्ययनों में निम्नलिखित गुण जाते हैं, अर्थात् इस अध्ययन उपागम के कुछ ऐसे लाभ हैं जो तुलनात्मक राजनीति के अन्य उपागमों में नहीं पाए जाते। पीटर मर्कल ने इस उपागम के तीन लाभों को मौलिक माना है। संक्षेप में यह इस प्रकार है—

(1) राजनीतिक संस्कृति का आनुभविक स्थापन या जांच सम्भव है। इसका तात्पर्य यह है कि राजनीतिक संस्कृति के संकेतकों (indicators) को कभी भी जांचा या परखा जा सकता है। मर्कल की मान्यता है कि इस अवधारणा से सम्बन्धित भाषाओं विश्वासों का माप और उस माप का आनुभविक स्थापन या परख करना सम्भव है। जबकि राजनीतिक व्यवस्था, सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक राजनीतिक विकास या राजनीतिक आधुनिकीकरण के संकेतकों को मापना या जांचना इतना सरल नहीं है।

(2) राजनीतिक संस्कृति पर आधारित जोय से, लोकप्रिय व जनता की सत्ता, 'स्वतन्त्रता' या 'ममिस्मान' की धारणाओं में एक कालावधि में आने वाले परिवर्तनों को स्पष्ट रूप से इंगित किया जा सकता है। मर्कल मानते हैं कि किसी देश की राजनीतिक संस्कृति आवश्यक रूप से कोई विशेष दृष्टांतत्व वाली नहीं होती है। उसमें परिवर्तन होते रहते हैं। इसकी भावी दिशा का संकेत होना सम्भव है। इससे संस्कृतियों और उप-संस्कृतियों के अन्तर भी स्पष्ट हो जाते हैं।

(3) इससे प्रति-राष्ट्रीय तुलनाएँ जो अब तक मुख्यतया प्रकारात्मक (qualitative terms) आधार पर की जाती रही थी वे अब सटस्य (neutral) और परिमाणारत्मक (quantitative) आधार पर की जा सकती हैं। क्योंकि राजनीतिक संस्कृति के संकेतक मापनीयता (measurability) के योग्य होते हैं।

(4) राजनीतिक संस्कृति विविध व पुष्टक-पुष्टक प्रत्ययों को राजनीतिक व्यवस्था की अपनी अवधारणा में एकीकृत करने का अवसर प्रदान करती है।

इन कारणों से पीटर मर्कल राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा पर आधारित अध्ययनों को अधिक ठीक मानते हैं।

एस० पी० वर्मा ने अपनी पुस्तक *मॉडर्न पोलिटिकल थिपरी*⁵⁵ में राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा की आधुनिक राजनीतिक सिद्धान्त के विकास में अत्यधिक व महत्त्वपूर्ण भूमि मानी है। उनके अनुसार राजनीतिक संस्कृति के प्रत्यय के आधार पर किए गए अध्ययनों में अनेक गुण परिलक्षित होते हैं, जिनका हम संक्षेप में उल्लेख कर रहे हैं।

(क) गत्यात्मक सांस्कृतिक इकाई के रूप में सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था पर ध्यान केन्द्रित किया (Focused attention on the total political system as a dynamic cultural entity)—एस० पी० वर्मा का अभिप्राय है कि राजनीतिक संस्कृति के प्रत्यय से राजनीतिक समुदाय या समाज पर एक गत्यात्मक सांस्कृतिक सत्ता के रूप में अध्ययन करने के लिए ध्यान आकषित हुआ है। इससे व्यक्ति के स्थान पर सम्पूर्ण

राजनीतिक व्यवस्था अध्ययन का केन्द्र बना है। उनका कहना है कि व्यवहारवादी ज्ञाति के साथ ही राजनीति विज्ञान ने विद्वानों का अध्ययन अधिकाधिक संयोजित राजनीतिक व्यवहार पर केन्द्रित होने तथा या और राजनीति विज्ञान तेजी से मनो-विज्ञान के साथ अभिज्ञानित होने लगा था। यहाँ तक कि व्यवस्था दृष्टिकोण के विकास के बाद भी राजनीतिक विश्लेषण एक घटना या एक निर्णय की इकाई के रूप में ध्यान व अध्ययन का केन्द्र बना रहा था। यह इकाई निर्णयकर्ता, नेता, मतदाता या मत धारक के रूप में राजनीतिक विश्लेषण का केन्द्र बनी रही थी। किन्तु राजनीतिक संस्कृति के प्रत्यक्ष से सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था, अध्ययन विश्लेषण की इकाई बन गई।

(ख) दृष्टि और समष्टि उपागमों को समुच्चय किया (Combined micro and macro approaches)—राजनीतिक संस्कृति दृष्टिकोण के इस बात पर बल देने से, कि सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में परिवर्तन व निरंतरता की गत्यात्मकताओं का अध्ययन किया जाए, दृष्टि और समष्टि अध्ययनों को मिलाकर आवश्यक हो गया। इस प्रकार, राजनीतिक संस्कृति दृष्टिकोण, दृष्टि और समष्टि उपागमों को समुच्चय करने पर जोर देने के कारण राजनीति शास्त्र को और अधिक पूर्ण सामाजिक विज्ञान बनाने में सहायक रहा है।

(ग) राजनीति शास्त्र का विषय क्षेत्र विस्तृत करने में सहायक (Helped the process of broadening the scope of political science)—राजनीतिक संस्कृति में, प्रमुखतया राजनीतिक समाजीकरण का अध्ययन करना होता है। राजनीतिक समाजीकरण की प्रक्रियाओं में न केवल राजनीतिक संस्था ही सम्मिलित रहते हैं, अपितु जीवन के अराजनीतिक आयाम, जैसे सामाजिक और आर्थिक प्राचल (parameter) या तत्त्व भी सम्मिलित होते हैं। इस कारण, राजनीतिक संस्कृति उपागम ने राजनीति-शास्त्रियों को उन सामाजिक और आर्थिक कारकों का भी अध्ययन करने के लिए प्रेरित किया, जिनसे किसी देश की राजनीतिक संस्कृति का रूप निर्धारित होता है।

(घ) व्यवहार के बुद्धिसंगत और अविश्वेकी नियामकों के अध्ययनों को समुच्चय किया (Combined the study of rational and irrational determinants of behaviour)—राजनीतिक संस्कृति दृष्टिकोण ने व्यक्तियों की क्रियाओं के बुद्धिसंगत कारकों के अध्ययन के साथ ही साथ व्यवहार के अधिक गुप्त अविश्वेकी नियामकों के अध्ययन को भी प्रोत्साहन दिया है। अब राष्ट्रीय चरित्र का प्रत्यक्ष, जो कुल मिलाकर अपने में स्थैतिक था, और नये समाजों में राजनीतिक व्यवहार को समझने में अधिक सहायक नहीं रहा या उसके स्थान पर राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा का उपयोगी प्रचलन हो गया। राजनीतिक संस्कृति दृष्टिकोण से इन समाजों में राजनीतिक व्यवहार पर अधिक अच्छा प्रकाश डालना ही सम्भव नहीं हुआ, अपितु यह आनुमतिक शोध के आधार पर करना सम्भव बना।

(च) राजनीतिक विकास की विभिन्न दिशाओं के समझने में सहायक (Helped in understanding the different directions of political development)—राजनीतिक संस्कृति दृष्टिकोण ने यह समझने में भी सहायता की कि क्यों विभिन्न राज-

नीतिक समाज राजनीतिक विकास की विभिन्न दिशाओं में बढ़ते लगे हैं ? इससे यह भी स्पष्ट हुआ कि क्यों राजनीतिक व्यवस्थाएँ, सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक बन्धनों से घड़ी होने पर भी राजनीतिक घटना की ओर अग्रसर होने लगती हैं।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक संस्कृति किसी देश के राजनीतिक विकास को निर्दिष्ट करने में, कि क्यों कोई समाज लोकतान्त्रिक संस्थाओं को वासानी से अपना लेता है और अन्य समाज स्वेच्छाचारी विधियों या तरीकों को अधिक सहूलियत वाले मानता है महत्वपूर्ण नियामक रहती है। इससे यह स्पष्ट है कि राजनीतिक संस्कृति का उपागम तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में बहुत उपयोगी है। यह राजनीतिक विकास के दृष्टिकोण से न समझ में आने वाले परिवर्तनों की भी समझाने की क्षमता से युक्त दृष्टिकोण है। यह राजनीतिक आधुनिकीकरण के उपागम की कमियों की पूर्ति करने वाला उपागम भी माना जा सकता है।

राजनीतिक संस्कृति उपागम . एक आलोचनात्मक मूल्यांकन (Political Culture Approach . A Critical Appraisal)

तुलनात्मक राजनीति के राजनीतिक संस्कृति उपागम के उपरोक्त विवेचन से यह नहीं समझ लेना है कि इस दृष्टिकोण से राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में सब प्रकार के स्पष्टीकरण देना सम्भव है। किन्तु इससे राजनीतिक व्यवहार की गह्रात्मक शक्तियों की पहचानना सम्भव हुआ है। इसका अध्ययन हमें अनिवार्यतः राजनीतिक समाजीकरण के अध्ययन की ओर ले जाता है। इसके द्वारा हम उन अनुभवों को जानने की ओर प्रवृत्त होते हैं जिनके द्वारा राजनीतिक संस्कृति एक पीढ़ी से दूसरी पीढ़ी को हस्तान्तरित होती है। साथ ही इस अवधारणा से हम उन परिस्थितियों का ज्ञान भी प्राप्त कर पाते हैं जिनके अन्तर्गत राजनीतिक संस्कृतियाँ परिवर्तित होती हैं। इसके अध्ययन से हमें किसी राष्ट्र के राजनीतिक विकास पर एक नया दृष्टिकोण मिलता है।

किन्तु बर्बा ने राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा से बहुत अधिक अपेक्षाएँ रखने के प्रति सचेत करते हुए लिखा है कि "राजनीतिक जीवन के एक विशिष्ट और महत्वपूर्ण पहलू पर ध्यान देना सामान्य है, किन्तु यह राजनीतिक घटना के विश्लेषण और व्याख्या का केवल समारम्भ ही है। वास्तव में महत्वपूर्ण बात यह नहीं है कि हम राजनीतिक संस्कृति का अध्ययन करें बल्कि यह है कि हम इसका अध्ययन कैसे करते हैं तथा राजनीति के ज्ञान में अभिवृद्धि के लिए इसका प्रयोग कैसे करते हैं ?" बर्बा ने इस अवधि में आगे लिखा है कि "जब हम इसका प्रयोग करते हैं तो यह राजनीतिक अन्त क्रिया और राजनीतिक संस्थाओं के प्रतिरूपों के बारे में विश्वासों की व्यवस्था की ओर सचेत करती है और यह बतलाती है कि राजनीतिक जगत में होने वाली घटनाओं के बारे में लोगों के विश्वास क्या हैं ? इस प्रकार यह राजनीतिक घटनाओं तथा उन घटनाओं की प्रतिक्रिया में लोगों के व्यवहार के मध्य एक महत्वपूर्ण कड़ी का निर्माण करती है। यह इस बात का संकेत भी देती है कि लोग राजनीति में जो कुछ देखते हैं उसके विरुद्ध क्या मत प्रकट करते हैं और जो कुछ देखा है उसकी वे क्या व्याख्या करते हैं। इस प्रकार राजनीतिक संस्कृति

इस बात को नियमित करती है कि राजनीतिक जगत में कौन क्या देखता है और उसकी कैसे व्याख्या करता है?" बर्बा ने राजनीतिक संस्कृति की उपयोगिता के बारे में यह प्रस्तावित किया है कि राजनीतिक संस्कृति और राजनीतिक विश्वासों का घनिष्ठता का सम्बन्ध है। हम बर्बा के इस निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए इसको इस प्रकार समीक्षित करना अधिक उपयुक्त मानेंगे कि "राजनीतिक व्यवस्था की सक्रियता की विशिष्टता और राजनीतिक संस्कृति का अत्यधिक घनिष्ठता का सम्बन्ध है।"

राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा के विकास से हूँ राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक प्रकृति, उनके अन्दर होने वाले विकासों और इन विकासों की सम्भावित दिशाओं को समझने में सहायता मिलने लगी है। किन्तु राजनीतिक संस्कृति के भी इतने आयाम और नियामक या परिवर्त्य हैं कि इसके आधार पर अध्ययन व तुलनाओं में विशेष सतर्कता और सावधानी बरतने की आवश्यकता है क्योंकि यह अवधारणा भी राजनीति की गतव्यवस्थाओं को समझने में विशेष सहायक नहीं होगी। राजनीतिक व्यवहार इतना जटिल होता है और इतने अधिक प्रभावों से नियमित होता है कि इसको सामान्य ढंग से ही समझा जा सकता है। अतः, राजनीतिक संस्कृति उपागम से यह अपेक्षा रखना कि यह राजनीति का कोई सामान्य सिद्धान्त बनाने की अवस्था में पहुँचा देगा, एक आत्यन्तिक (extreme) निष्कर्ष होगा। ऐसा निष्कर्ष सही नहीं हो सकता। राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा ने राजनीतिक व्यवस्थाओं के अर्थों व सम्पूर्णता, दोनों पर ध्यान केन्द्रित करने के उपकरण प्रदान करके, राजनीतिक समझ व राजनीतिक विकासों को समझने में पर्याप्त सहायता की है।

4 तुलनात्मक राजनीति का मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम (MARXIST LENINIST APPROACH IN COMPARATIVE POLITICS)

द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद एशिया और अफ्रीका में अनेकों देशों का साम्राज्यवादी वर्गुल से मुक्त होकर स्वतंत्र राष्ट्रों के रूप में उदय, राजनीति विज्ञान के विद्वानों के लिए एक सरफ तो जातिकारी विकास था, क्योंकि उनके द्वारा प्रस्तावित सिद्धान्तों की जाँच व परख के लिए पारंपारिक देशों से भिन्न राजनीतिक वातावरण पहली बार प्रस्तुत होने लगा था। दूसरी तरफ, उनके लिए नये देशों में होने वाले राजनीतिक उथल-पुथल, जिनका न कोई जन्म था और न ही कोई निश्चित दिशा या प्रतिमान, ने अनेक चुनौतियाँ प्रस्तुत कर दीं जिनका उन्हें सामना करना था। इन नये राष्ट्रों की राजनीतियों और राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक संरचनाओं द्वारा विशेष चुनौतियाँ हो प्रस्तुत नहीं हुईं, किन्तु इन देशों में राजनीतिक प्रक्रियाओं ने अनिवार्यतः शोध-उपकरणों व प्रत्यक्ष ढाँचों में परिवर्तन आवश्यक बना दिए। परम्परागत राजनीति विज्ञान की मान्यताएँ, अध्ययन विधि या प्रत्यक्ष ढाँचे और अध्ययन दृष्टिकोण, जो दो विश्वयुद्धों के बीच के काल में हुए विकासों के कारण बहुत कुछ निरर्थक से बन गए थे, अब नये राष्ट्रों में बहुत तेजी से होने वाले आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक विकासों के कारण, पूरी तरह

बेकार बन गये।

पश्चिमी देशों के राजनीतिशास्त्रियों, मुख्यतया अमरीकन राजनीतिशास्त्रियों, ने नए राज्यों द्वारा प्रस्तुत चुनौतियों को नए अवसर समझकर, इन्हें समझने व इन देशों में होने वाले राजनीतिक विकासों को समझने के लिए, नए अध्ययन दृष्टिकोणों तथा नवीन प्रत्ययों का सृजन व प्रमाण आरम्भ कर दिया था। राजनीति विज्ञान में परिवर्तन की सामान्य धारा में 1950 के दशक में व्यवस्था सिद्धान्तवादियों (system theorist) का प्रभाव अपने चरमोत्कर्ष पर था। राजनीति-शास्त्र में इसी समय तुलनात्मक राजनीति, एक उप-अनुशासन के रूप में अधिक बल पकड़ रही थी, क्योंकि परम्परागत राजनीतिक विज्ञान को 'नवीन युग' में प्रवेश दिलाने में इस उप-अनुशासन की उपयोगिता बहुत स्पष्ट नजर आने लगी थी। विविधता वाले नए राज्यों के उदय ने तुलनात्मक राजनीति के विद्वानों को तो स्वयं अवसर प्रदान कर दिया था। अब तुलना के लिए विविध राजनीतिक व्यवस्थाओं से कहीं अधिक विभिन्न राजनीतिक संस्कृतियों, संरचनाओं और प्रक्रियाओं के उदाहरण व आकड़े प्रस्तुत हो गए थे। इस कारण, तुलनात्मक राजनीति अध्ययनों में नए प्रत्ययों, परिष्कृत प्रविधियों और नये-नये उपागमों का प्रचलन बढ़ने लगा। इन सब अध्ययन दृष्टिकोणों का एक ही उद्देश्य था कि राजनीतिक व्यवस्था के बारे में कोई ऐसा सिद्धान्त या ऐसे सिद्धान्त निर्मित किए जा सकें जो हर राजनीतिक घटनाक्रम का नहीं तो कम से कम प्रमुख व क्रान्तिकारी परिवर्तनों को समझाने की क्षमता से युक्त हों। इस सम्बन्ध में हम पिछले अध्याय और इस अध्याय में अनेक उपागमों का विवेचन और मूल्यांकन कर चुके हैं। इन सभी उपागमों में हमने यह पाया है कि यह सब, तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में नए-नए प्रत्ययों का प्रयोग करके, राजनीतिक व्यवहार या जो कहे ता अधिक उपयुक्त होगा, कि राजनीतिक अस्तव्यस्तता व उपलब्ध-युक्त के बारे में सामान्यीकरण या सीमित स्तर पर सिद्धान्त निर्माण का लक्ष्य रखते रहे हैं। किन्तु तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों के इन सब उपागमों में एक सामान्य धारा यह पाई गई कि इनमें मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण से राजनीतिक उपलब्ध-युक्त को समझने या समझाने का कोई व्यवस्थित प्रयास नहीं किया गया था। इस कथन से यह सातत्य नहीं है कि पश्चात्य जगत के राजनीतिशास्त्रियों ने मार्क्सवादी-लेनिनवाद की अवहेलना की थी। वास्तव में, इस के 'सुपर-पावर' के रूप में उदय तथा साम्यवाद के पूर्वी यूरोप के राज्यों, चीन व वियतनाम में स्थापित होने से, इनका ध्यान साम्यवाद की तरफ अधिकाधिक आकर्षित किया और गहनतम अध्ययन भी इस सम्बन्ध में किए गए। किन्तु राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में तुलनात्मक अध्ययन के दृष्टिकोण व उपकरण के रूप में मार्क्सवादी-लेनिनवादी विचारव्यवस्था का प्रयोग नहीं किया गया। साम्यवाद के विस्तार व प्रसार व बढ़ते हुए प्रभाव से राजनीतिशास्त्रियों ने मार्क्सवादी-लेनिनवादी परिप्रेक्ष्य में द्वारा राजनीतिक सामान्यीकरण करने की सम्भावनाओं की तरफ ध्यान देना शुरू किया। इस अध्याय के दोष भाग में हम तुलनात्मक राजनीति में इसी परिप्रेक्ष्य के संवध में विचार करेंगे।

मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम की आवश्यकता (The Necessity of Marxist-Leninist Approach)

मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम का तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों के विभिन्न उपागमों के विस्तार के रूप में प्रयोग, अधिक आकर्षक अभी हाल ही के दशकों में हुआ है। इस कारण, यह प्रश्न उठता है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम को विस्तार के रूप में किन परिस्थितियों और किन कारणों से प्रयोग में लिया जाने लगा है? पश्चात्त जगत में राजनीतिशास्त्रियों ने एच. के. बाद दूसरे प्रत्यय का उपयोग करते नवीन राजनीतिक प्रमाणों को समझने का प्रयास किया है। राजनीतिक व्यवस्था दृष्टिकोण से चलकर, राजनीतिक संस्कृति के आधार पर तुलनाएँ करते सामाज्यीकरणों तक पहुँचने का सफर, कम से कम तुलनात्मक राजनीति के अध्ययनों में तो बरीब-बरीब पचास वर्षों का हो गया है। व्यवहारवादी प्रान्ति ने भी इसमें अपना योगदान दिया। किन्तु इन सब प्रयत्नों के बावजूद तुलनात्मक राजनीति सिद्धान्त निर्माण की ओर बहुत आगे नहीं बढ़ पाई थी। तुलनात्मक अध्ययनों को लेकर इकाई सम्बन्धी कई विवाद चले, अध्ययनों में नये-नये प्रत्ययों का प्रचलन व प्रयोग हुआ पर इन सबका परिणाम राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में हमारी राजनीतिक समझ को बढ़ाने में एक सीमा से आगे सहायक नहीं हुआ।

पश्चात्त जगत के छोटी के राजनीतिशास्त्रियों ने विकासशील राज्यों में होने वाले राजनीतिक विकास, राजनीतिक आधुनिकीकरण और राजनीतिक संस्कृति सम्बन्धी परिवर्तनों पर गहनतम अध्ययन किए जिनकी चर्चा हम इस अध्याय में कर चुके हैं। इन अध्ययनों से आंकड़ों का जम्मा लग गया। तुलना की विधियों का परिष्करण हो गया। तदा नई-नई विधियाँ, प्रत्यय, अध्ययन दृष्टिकोण और तुलना के नए आयाम व अवधारणाएँ व प्रस्थापनाएँ स्थापित होने लगीं। सिद्धान्तों की दृष्टि से आसमान में ही उड़ने वाली बातें होने लगीं और हर विद्वान को यही सम्भावना लगती रही कि राजनीति का महान सिद्धान्त (grand theory of politics) बस 'कोने वाले मोड़' पर ही है। शोध की तकनीकी बारीकियाँ इतनी बढ़ गईं कि अध्ययन और भी अधिक वैज्ञानिक व व्यवस्थित बन गए। इन अध्ययनों की अन्ततः परिणाम की दृष्टि से देखा जाय तो विकासशील देशों की राजनीतियों को समझने में इनसे बहुत अन्तर-दृष्टि बढ़ी। इन देशों की राजनीतिक व्यवस्थाओं की नस-नस को धीरे-धीरे देख लिया परन्तु राजनीति का कोई सामान्य सिद्धान्त नहीं बन पाया। तब कुछ विचारकों ने, जिनमें स्टेफेन क्लार्कमान प्रमुख हैं, इस बात पर ध्यान दिया कि, क्या सोचियत रूस का 'विकास सिद्धांत' अर्थात् मार्क्सवादी-लेनिनवादी परिप्रेक्ष्य तुलनात्मक विश्लेषण का वैकल्पिक ढाँचा (framework) बन सकता है? क्या इस उपागम का प्रयोग करके तुलनात्मक अध्ययन करने पर किसी प्रकार के सामाज्यीकरण तक पहुँचने की सम्भावना है? इन्हीं प्रश्नों से प्रेरित होकर इस नए अध्ययन दृष्टिकोण पर ध्यान केन्द्रित किया जाने लगा। इस नए दृष्टिकोण की आवश्यकता का सामान्य विवेचन यह स्पष्ट करता है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम की आवश्यकता मोटे रूप से तीन कारणों से महसूस की गई। इसकी

अगर हम यों कहें तो अधिक उपयुक्त रहेगा कि इन तीन कारणों से तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में किसी ऐसे वैकल्पिक ढांचे की तलाश होने लगी जो राजनीतिक सामान्य सिद्धान्त निर्माण में सहायक हो। इस खोज में मार्क्सवादी-लेनिनवादी ढांचा ऐसा विकल्प दिखाई दिया और इस कारण, इसके प्रयोग का प्रचलन पड़ा। उन नये अध्ययन उपागम के प्रचलन व प्रयोग के लिए उत्तरदायी कारणों में तीन प्रमुख मान जा सकते हैं। संक्षेप में यह इस प्रकार हैं—(क) तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के पारचाय परिप्रेक्ष्यों की राजनीति का सामान्य सिद्धान्त प्रस्तुत करने में असफलता। (ख) पारचाय विकासवादी विवर्धन का प्रत्यक्षीकरण। (ग) पारचाय ढांचे द्वारा किए गए तुलनात्मक अध्ययनों द्वारा नये राज्यों की राजनीतियों का सतोपजनक स्पष्टीकरण देने में असफलता।

(क) मार्क्सवादी लेनिनवादी दृष्टिकोण के समर्थकों ने द्वारा यह स्वीकार किया जाता है कि पारचाय जगत के राजनीतिशास्त्रियों ने अवधिक परिष्कृत मंडानिक रचनाएँ की हैं तथा घटितियों की दृष्टि से वे बहुत आग बड़ गए हैं। पारचाय जगत के विद्वानों ने तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों का इतना मुख्यस्थित, सुनिश्चित और वैज्ञानिक बना दिया है कि घटना विशेष के बारे में (घटना के घटने के बाद) सब पहलुओं पर प्रकाश डालना सम्भव हो गया। किन्तु इन अध्ययनों में यह विद्वान इसमें आगे नहीं बढ़ पाए। यह राजनीति का सामान्य सिद्धान्त नहीं बना पाए। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के समर्थकों ने इस प्रवृत्ति को लेकर इन पर यह खूना आरोप भी लगाया कि अब तुलनात्मक अध्ययन इनने विनिष्ट और व्यक्तिवादी हो गए कि राजनीतिक व्यवस्था का सदर्भ ही छूट-सा गया है। उदाहरण के लिए यह कहा गया कि अध्ययनों की बड़नी हुई भारीकी यहाँ तक पहुँच गई है कि लोगों का पैर विशेष नौ दिखाई दे रहा या पर इन पैरों से भिन्नकर बना जगत दृष्टि से जोखल हो गया। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के पक्षधर कहने लगे कि अपने परिष्कृत, परिगुप्त और नवीन उपकरणों और प्रविधियों से मुक्त होकर पश्चिमी लेनक राजनीतिक व्यवस्था की जगत की एक संस्था या संस्था के पहलू विशेष-की पैर में लगी बीमारी की पूरी लीजबोन में लग गए पर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था-की जगत में लगी आग से बेखबर रहे। वे यह भूल गए कि इस पैर की बीमारी का इलाज या बीमारी के कारणों की पंजीवन उस समय बेकार जाएगी जब इस जगत में लगी आग के फैलाव से यह पैर भी भस्म हो जाएगा।

चिन्ते उपागमों के भ्रष्टाचारों में हम देख चुके हैं कि वास्तव में विविध उपागमों, प्रारंभों व प्रविधियों का प्रयोग करके राजनीतिक व्यवस्थाओं की रूपाइयों पर ध्यान केन्द्रित तो होठा रहा पर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की एक तरह में आकों से जातन कर दिया गया। इससे विकासशील राज्यों में तेजी से होने वाले परिवर्तनों ने, मोहित पैमाने के इन अध्ययनों को, व्यवस्थाओं में लगी परिवर्तन-रूपी आग में अपनी संपेद में सेबर निरपेक्ष कर दिया। उदाहरण के लिए, एक शोधकर्ता, पाकिस्तान में व्यवस्थापिका का अध्ययन कर रहा था तभी वहाँ तानाशाही की स्थापना ने व्यवस्थापिका और उसके

सम्बन्धित अध्ययन की उपयोगिता को ही समाप्त कर दिया।

(ख) मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम ने समर्थक पश्चिमी विद्वानों द्वारा किए गए तुलनात्मक अध्ययनों में प्रयुक्त किए जाने वाले प्रत्ययों को लेकर उन पर गहरा आरोप लगाते हैं। उनका कहना है कि पश्चिम के विकासवादी विश्लेषणों का प्रत्ययी पतन हो गया है। प्रत्ययी पतन से उनका तात्पर्य है कि हर शोधकर्ता, जिन प्रत्ययों का प्रयोग करता है उनको उसे पुनः परिभाषित करना होता है। हम तुलनात्मक पद्धति सम्बन्धी विवेचन (अध्याय पाँच) में देख चुके हैं कि प्रत्ययों ने अर्थ पर इस भिन्नता के कारण हर शोधकर्ता को भाषा (प्रत्ययी) विशिष्ट बन गई और स्थिति यह आ गई कि पश्चिमी जगत में शोध के विभिन्न चरणों में एक अनिवार्य चरण 'प्रत्ययों की परिभाषा करना' (definition of concepts) बन गया। उदाहरण के लिए, 'राजनीतिक व्यवस्था' जैसा व्यापक प्रत्यय तब असहमति का शिकार बना हुआ है। ऐसा कहा जाता है कि पारंपारिक राजनीतिक अध्ययनों का विद्यार्थी अगर दस वर्ष तक के इतिहास को उठाकर देखे तो प्रत्ययों की दृष्टि से उसको मोहक हो नहीं आसूँ परिवर्तन देखने को मिलेंगे। इसका परिणाम यह हुआ कि हर शोधकर्ता, अन्य शोधकर्ता की उपलब्धियों का सब तक साधन नहीं उठा सकता जब तक कि दोनों ने अपनी शोध में प्रयुक्त प्रत्ययों की एक ही परिभाषा नहीं ली हो। अतः पारंपारिक विकासवादी विश्लेषणों ने प्रत्ययी पतन से ऐसे उपागम की आवश्यकता महसूस की जाने लगी जिसमें प्रत्ययी कमिक्ता (conceptual continuity) व अनुरूपता हो। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण में प्रयुक्त होने वाले प्रत्ययों के बारे में ऐसा कहा गया है कि उनमें इस प्रकार के पतन का अभाव है।

(ग) इस दृष्टिकोण के समर्थकों का कहना है कि पश्चिमी लेखकों में जिन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए नए-नए अध्ययन उपागमों का प्रयोग किया वे उसी उद्देश्य में ही असफल रहे हैं। उनके द्वारा प्रतिपादित तुलनात्मक अध्ययनों के उपागम नए राज्यों की राजनीतियों का सतोषजनक स्पष्टीकरण देने में असफल रहे हैं। इसलिए, ऐसे उपागमों के उपयोग की निरर्थकता स्वयंसिद्ध हो गई। इससे यह अर्थ नहीं निकालना है कि पश्चिमी राजशास्त्रियों के प्रयत्न असफल रहे या वे कुछ नहीं कर पाए। सत्य तो यह है कि इतने कम समय में इतना कुछ करने का उनका प्रयत्न इसलिए असफल नहीं हुआ कि उनकी शोध-प्रक्रिया में कोई कमी नहीं थी, अपितु विकासशील देशों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में परिवर्तनों की गति इतनी तेज है कि उनके प्रयत्न असफल नहीं तो कम से कम उतने सफल नहीं हो सके जितने होने चाहिए थे। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के प्रतिपादक यही आरोप उन पर लगाते हैं कि गसत इकाई से आरम्भ किया गया अध्ययन सही परिणामों तक तो केवल कोई आश्चर्यजनक अकस्मात् हो तभी पहुँच सकता है। अतः सही ढंग से ही नहीं, सही इकाई से अध्ययन का आरम्भ कर तुलना करना ही उचित स्पष्टीकरण देने की अवस्था में पहुँचा सकता है।

उपरोक्त कारणों से पारंपारिक जगत के विद्वानों ने ऐसे दृष्टिकोण की खोज आरम्भ की जिससे विकासशील देशों की राजनीतियों के मोटे घटनाक्रमों और विकास की दिशाओं तथा प्रतिमानों की समझने में सहायता मिले। मुख्य रूप से तुलनात्मक विश्लेषण

के ऐसे दृष्टिकोण की आवश्यकता महसूस की जाने लगी जो उपरोक्त आलोचनाओं से मुक्त हो तथा जिसमें निम्नलिखित गुण विद्यमान हों—

(क) राजनीति का सामान्य सिद्धान्त बनाने में सहायक हो।

(ख) जिसमें प्रत्यक्ष स्पष्टता, क्रमिकता, स्थायित्व और अनुरूपता हो।

(ग) जिसमें, अर्थात् जिसके आधार पर किए गए तुलनात्मक विश्लेषणों में ऐतिहासिक स्थायित्व हो।

(घ) जो विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं पर विशेष रूप से लागू हो तथा उनमें होने वाले परिवर्तनों के बारे में दिखात्मक संकेत दे सके।

मार्क्सवादी लेनिनवादी परिप्रेक्ष्य को इस प्रकार के उद्देश्यों की उपलब्धि में सहायक माना गया है। इसने समर्थक, जिनकी पश्चिमी जगत में अब कमी नहीं है, यह मानते हैं कि असम्भव को सम्भव बनाने का प्रयास निरर्थक है। उदाहरण के लिए भारत के किसी राज्य की एक या कुछ ग्राम पंचायतों का व्यापकतम अध्ययन उस राज्य की पंचायत व्यवस्था के बारे में बहुत ही अधिक सीमित स्पष्टीकरण दे पाएगा और यह सीमित स्पष्टीकरण समय की सीमाओं से इतना माबद्ध होगा कि कुछ समय बाद इसकी उपयोगिता केवल सैद्धान्तिक या पुस्तकीय रह जाएगी। अगर इसी उदाहरण को और आगे बढ़ाया जाए तो यह कहा जा सकता है कि राजस्थान के गांवों की पंचायत व्यवस्था के बारे में किए गए अध्ययनों के सारे निष्कर्ष इस बात से समाप्त या निरर्थक हो गए हैं। जनवरी 1966 से राजस्थान में आज तक (1977) पंचायतों के चुनाव नहीं हुए हैं। इससे मार्क्सवादी लेनिनवादी दृष्टिकोण के समर्थकों की इस बखील की बल मिलता है कि राजनीतिक संस्था विशेष की बीमारी के स्थान पर इस सदस्य और बीमारी के उन बाह्यी नियामकों पर ध्यान देना अधिक उपयोगी होगा जिनसे यह उत्पन्न, प्रभावित और बढ रही है। इस तरह मार्क्सवादी लेनिनवादी दृष्टिकोण अपने आपकी एक मार्क्सवादी विश्लेषण प्रणाली के रूप में स्थापित करने का प्रयास करता हुआ कहा जा सकता है।

मार्क्सवादी-लेनिनवादी धारणा का अर्थ व सिद्धान्त (The Meaning and Theory of Marxist-Leninist Perspective)

मार्क्सवादी-लेनिनवादी अध्ययन का दृष्टिकोण नया नहीं है, किन्तु तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में इसका उपयोग अब ही होने लगा है। अतः इस दृष्टिकोण का अर्थ समझकर ही तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में इस दृष्टिकोण की उपयोगिता समझी जा सकती है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के प्रयोगकर्ता निम्नलिखित मान्यताएँ रखते हैं। इन मान्यताओं के विवेचन के आधार पर इसका अर्थ समझना सरल होगा, इसलिए इनका उल्लेख करना आवश्यक है—(क) मार्क्सवादी लेनिनवादी राज्य की औपचारिक संरचनाओं को बहुत कम महत्व देते हैं। (ख) इनकी मान्यता है कि विकासशील राज्यों की सर्वाधिक महत्वपूर्ण समस्याओं की मार्क्सवादी लेनिनवादियों की राजनीति, वनों और औद्योगिकीकरण की धारणाओं से अधिक अनुकूलता है। (ग) इनकी मान्यता है कि राजनीतिक व्यवहार को समझने के लिए समग्रवादी दृष्टिकोण का अपनाना

आवश्यक है। (घ) इनकी अपनी अवधारणाएँ, मान्यताएँ और प्रविधियाँ हैं। (च) यह विशेष प्रकार के मुद्दों के बजाय सामान्य सवाल उठाते हैं और उनका सामान्य उत्तर ही देने का प्रयास करते हैं।

(क) इस दृष्टिकोण के प्रतिपादकों की मान्यता है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में और-चारिक संस्थाओं और संरचनाओं का होना आवश्यक है, क्योंकि इनके माध्यम से राजनीतिक प्रक्रियाओं को आधार दिया जाता है। किन्तु इनको सब कुछ नहीं मान लेना चाहिए। इस अर्थ में मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण अन्य उपागमों से भिन्न नहीं है। व्यवहारवाद के उदय और प्रचलन के बाद औद्योगिक संरचनात्मक व्यवस्थाओं को पारचात्य तुलनात्मक विश्लेषणों में भी विशेष स्थान नहीं दिया जाता है। अतः मार्क्सवादी-लेनिनवादी आधार पर किए गए तुलनात्मक अध्ययन वास्तविक राजनीतिक प्रक्रियाओं से अधिक सम्बद्ध हैं।

(ख) इस दृष्टिकोण में सर्वाधिक महत्व का तत्त्व यह है कि विकासशील राज्यों की समस्याएँ मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम के आधार पर ही समझी जा सकती हैं, क्योंकि इनकी राज्य शक्ति, वर्ग तथा उद्योगों की धारणा, विकासशील राज्यों में इनसे सम्बन्धित धारणाओं से बहुत भिन्न होती है। इस प्रत्ययी अनुकूलता के कारण, साम्यवादी विचारधारा में जिन प्रत्ययों का प्रचलन है, वैसे ही समान अर्थों प्रत्यय विकासशील राज्यों में भी पाये जाते हैं। इनके अर्थ विकसित राज्यों के प्रत्ययों के अनुरूप अर्थ रख ही नहीं सकते हैं। क्योंकि राजनीतिक संस्कृति के महत्वपूर्ण अन्तर यह समानता नहीं माने देते हैं। उदाहरण के लिए, लोकतन्त्र का अर्थ विकासशील राज्यों में मार्क्सवादी-लेनिनवादी विचारधारा वाले राज्यों में अधिक साम्यता रखता है। इसकी साम्यता उदार लोकतन्त्रों में लोकतन्त्र की धारणा से नहीं है। यद्यपि वर्तमान संदर्भ में यह उल्लेख करना उपयुक्त नहीं है फिर भी अनेक विद्वान यह मानते हैं कि अग्रिम विकासशील राज्यों में लोकतन्त्र असफल ही इसलिए रहा है, क्योंकि इसको उदार लोकतन्त्रों वाले अर्थ में अपना लिया गया था जो उस प्रकार की विशेष राजनीतिक संस्कृति के अभाव में असफल ही होता। भारत के संविधान में किया गया 42वाँ संशोधन शायद भारतीय लोकतन्त्र को सही परिप्रेक्ष्य में रखने का ही प्रयास है।

(ग) मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण में अतः शास्त्रीय अध्ययन दृष्टिकोण निहित है। इस उपागम के अनुसार सामाजिक विज्ञानों को स्वायत्त अनुशासनों के रूप में रखने से महत्वपूर्ण राष्ट्रीय प्रश्न, राजनीति शास्त्र, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र और मनोविज्ञान के पृथक् पृथक् शैक्षणिक स्टूड्स (stools) के बीच विभक्त होकर रह जाते हैं। इससे समस्याओं के समाधान नहीं होते, प्रश्नों के स्पष्टीकरण नहीं आते, अतः इससे समस्याएँ शैक्षणिक विभाजनों के कारण ही उत्पन्न होती हैं। अतः मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण समग्र दृष्टि से सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था को देखकर समस्याओं के प्रयास पर बल देता है।

(घ) मार्क्सवादी लेनिनवाद हर नई समस्या के समाधानात्मक अध्ययन के लिए नये-नये प्रत्ययी ढाँचे सृजित नहीं करता है। पारचात्य तुलनात्मक विश्लेषणों में अधिकांशतः यही पाया गया है कि कोई प्रत्यय किसी घटना विशेष से सम्बन्धित अध्ययन में सहायक

नहीं है तो उसको छोड़कर उसने स्थापना पर गया प्रत्यय बना लिया जाता है। इससे भ्रम उत्पन्न हो जाता है। प्रत्ययी एकता समाप्त हो जाती ॥। ऐसी स्थिति से बचने के लिए मार्क्सवादी लेनिनवादी उपागम में अपनी स्थिरतायुक्त अवधारणाएँ और प्रविधियाँ प्रयुक्त करने की व्यवस्था की गई है।

(घ) इस उपागम में व्यष्टि के स्थान पर समष्टि स्तर को दृष्टि के लिए चुनना उपयुक्त ठहराया है। इनकी मायता है कि व्यष्टि-स्तर पर किए गए अनेक अध्ययनों को छोड़कर सामाजिकीकरण करने का प्रयास विफल हो जाता है। हर देश में राजनीतिक व्यवहार इतने अधिक परिवर्तनों से प्रभावित रहता है कि किसी भी व्यष्टि अध्ययन में कोई परिवर्तन छूट जाएगा और किसी अध्ययन में कोई नया परिवर्तन भा जाएगा। इसलिये यह सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था को दृष्टि या सदर्भ मानकर उसकी प्रक्रियामय अभिव्यक्तियों की समझने का प्रयास करते हैं।

उपरोक्त बातों से मार्क्सवादी लेनिनवादी उपागम का अर्थ स्पष्ट हो जाता है। यह उपागम कई बातों में पाश्चात्य उपागमों की तरह है किन्तु इनमें कुछ मौलिक अंतर भी है। अगर पहले दिया गया उदाहरण दोहराएँ तो यह कहा जा सकता है कि यह जंगल में लगी आग पर ध्यान केन्द्रित करने की बात करता है। एक एक पेड़ की बीमारी की चिन्ता नहीं करता है। इसका यह अर्थ नहीं कि यह व्यक्तिगतता के प्रतिवृत्त है या पेड़ की बीमारी से आग भूदने की सकारित्व करता है। इसका अर्थ यही है कि सब समस्याओं को एक साथ नहीं मिला जा सकता। कुछ प्राथमिकताएँ तो निश्चित रहती हैं वैसे उनमें अभिज्ञान और पहचान की आवश्यकता होती है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम में इस अर्थ के बाद हम शोध में मार्क्सवाद और लेनिनवाद के सिद्धांतों का विवेचन करना उपयुक्त समझते हैं।

मार्क्सवाद और लेनिनवाद के सिद्धांतों का विस्तृत विवेचन तो यहाँ अप्राप्तमित्र होगा इसलिए यहाँ पर केवल उनमें सिद्धांतों की आधारभूत मायताओं का उल्लेख करना पर्याप्त होगा। शोध में यह मायताएँ इस प्रकार हैं—(क) सामाजिक जीवन में शक्ति के आधिक्य पहलू की सर्वोच्चता, (ख) समाज में आधिक्य शक्ति से सम्पन्न वर्ग का प्रभुत्व, और (ग) राजनीतिक शक्ति का आधिक्य शक्ति के अधीन होना।

(क) मार्क्सवादी-लेनिनवादी यह मानते हैं कि सामाजिक जीवन में शक्ति के आधिक्य पहलू की सर्वोपरिता ही महत्त्वपूर्ण होती है। इससे अनुव्यक्त या सम्पूर्ण जीवन संचालित होता है, तथा जिस वर्ग ने हाथ में आधिक्य शक्ति होती है वह वर्ग अन्य वर्गों पर आधिपत्य जमाकर उन्हें अपने लिए कार्य करने को बाध्य करता है। यह अवस्था वर्ग संपर्क या शोषण का आधार जाती है। अतः मार्क्सवादी पाश्चात्य समाज की भाँति आधिक्य शक्ति पर कुछ व्यक्तियों का नियंत्रण स्वीकार नहीं करते हैं। उनके अनुसार यह शक्ति (आधिक्य) सबके हाथ में रहनी चाहिए जिससे वर्ग-संपर्क, शोषण द्रव्यादि की परिस्थितियाँ उत्पन्न नहीं हों।

(ख) मार्क्सवादियों का कहना है कि आधिक्य शक्ति की सर्वोपरिता का सर्वोपरित्व परिणाम आधिक्य शक्तियुक्त वर्ग का प्रभुत्व की अवस्था में होना है। यह राजनीतिक

शक्ति की गीणता का सूचक है। अतः व्यवहार में राजनीतिक शक्ति प्रभुतायुक्त नहीं रहती। व्यवहार में सम्पूर्ण समाज आर्थिक शक्ति के निर्देशन में चलने के लिए बाध्य हो जाता है और आर्थिक शक्ति सम्पूर्ण समाज पर छाई रहती है।

(ग) आर्थिक शक्ति की सर्वोपरिता तथा समाज में इससे सम्पन्न वर्ग का प्रभुत्व, राजनीतिक शक्ति को भी इसके अधीन बना देता है। समाज में विद्यमान सभी समस्याएँ, आर्थिक शक्ति के समक्ष नतमस्तक रहती हैं। अतः तुलनात्मक विश्लेषण राजनीतिक शक्ति के आधार पर आधारित करने के साथ ही साथ आर्थिक शक्ति की संरचना को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिए। उनके अनुसार, उत्पादन और वितरण के साधनों पर जिसका स्वामित्व है, सम्पत्ति का किस प्रकार समाज में वितरण है, यह बातें राजनीतिक व्यवस्था की वास्तविक प्रकृति की निर्धारण होती हैं। इसलिए, तुलनात्मक राजनीति वास्तव में मयार्थवादी सभी बन सकती है जब शक्ति के आर्थिक पहलू को ध्यान में रखा जाए।

मार्क्सवादी-लेनिनवाद के अनेक सिद्धान्त इस सदर्भ में प्रासंगिक नहीं होने के कारण उनका यहाँ कोई उल्लेख किया जा रहा है और न ही उनका विवेचन दिया जा रहा है। हमारा यहाँ सीमित उद्देश्य, मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण से तुलनात्मक अध्ययन करके निष्कर्ष निकालने में, और इस आधार पर की गई तुलनाओं की उपयोगिता तक ही है। इस उपागम के क्रियात्मक विचार के शीर्षक के अन्तर्गत हम उपरोक्त सिद्धान्तों का किस प्रकार प्रयोग होता है पर चर्चा करेंगे, इसलिए इस वर्णन को यहाँ समाप्त किया जा रहा है। इस उपागम की विशेषताओं का विवेचन करके इसके महत्व को समझना उपयुक्त रहेगा। अब इसकी विशेषताओं का संक्षिप्त वर्णन किया जा रहा है।

मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण की विशेषताएँ (The Characteristics of the Marxist-Leninist Approach)

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण कुछ विशेष विशेषताओं के कारण राजनीति-वास्तव के विद्वानों के ध्यान का आकर्षण बना है। इस दृष्टिकोण की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—

(क) प्रत्ययी स्थायित्व (The conceptual stability)—मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के प्रतिपादकों का कहना है कि साम्यवादी सामाजिक विज्ञानों की, पिछली कई दशान्दियों से सर्वाधिक प्रभावित करने वाली विशेषता, इसकी प्रत्ययी व्यवस्था का स्थायित्व है। उनका कहना है कि मार्क्सवाद-लेनिनवाद में प्रयुक्त किये जाने वाले प्रत्यय व शब्दावली, इनके अध्ययन का, साम्यवाद दृष्टिकोण, इनकी आदर्शों, पूर्वधारणाएँ और पद्धतियों पिछली आधी शताब्दी से आवश्यकतानुसार समानता रखती रही हैं। उदाहरण के लिए 'वर्ग-संघर्ष', 'राज्य' या 'सरकार' जैसे प्रत्ययों का अर्थ आज भी वही है जो आज से आधी शताब्दी पहले था। अतः एक मार्क्सवादी लेखक न व्यग्र करते हुए लिखा है कि अगर कोई साम्यवादी राजनीतिक व्यवस्था का अध्ययन वर्षों 1950 में सोकर 1977 में जगे तो

उसकी, 1977 में सोवियत व्यवस्था की अध्ययन विधियों, प्रत्ययों या आदर्शों मान्यताओं में कोई अन्तर नहीं आने के कारण, सोवियत सामाजिक विज्ञानों के अध्ययन और मावसंवादी प्रत्ययों में समझने में कोई कठिनाई नहीं होगी। किन्तु अग्र-प्रश्विनी जगत का राजनीतिशास्त्री 1950 में सो कर, 1977 में जगते पर, सामाजिक विज्ञानों में विशेष कर राजनीतिन अध्ययन का प्रभाव करे तो शायद वह कुछ नहीं कर सकेगा, क्योंकि तब तक वहाँ तुलनात्मक अध्ययनों में प्रयुक्त होने वाले प्रत्यय, प्रविधियाँ और विश्लेषण तकनीकों सब कुछ बदल गई होगी।

इसका यह तात्पर्य नहीं है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी प्रत्ययों का स्थायित्व जड़ता का संकेतक है। यह गत्यात्मकता का सूचक है। क्योंकि विचारधारा की व्याख्या यहाँ दिन में दो बार नहीं बदलती है। परिस्थितियों के बदलने के कारण मार्क्सवाद लेनिनवाद की व्याख्या में परिवर्तन आए हैं, किन्तु प्रत्ययों का अर्थ बदलने की आवश्यकता नहीं पड़ी है। पारचार्य तुलनात्मक विश्लेषणों में इस स्थायित्व का अभाव प्रत्ययों की परिभाषा की समस्याएँ उत्पन्न कर देता है तथा साथ ही इससे अध्ययनों में कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। विशेषकर तुलनात्मक राजनीति में प्रत्ययों का स्थायित्व अति आवश्यक है अन्यथा इसमें निष्कर्ष ही गलत हो जाते हैं। उदाहरण के लिए, दो लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं की तुलना करनी है तो यह उस अवस्था में असम्भव होगा जब लोकतन्त्र का तुलना की इकाइयों में अलग-अलग अर्थ लगाना जाता हो। अतः मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण की यह महत्वपूर्ण विशेषता है कि इसमें प्रत्ययी स्थायित्व पाया जाता है। इस प्रत्ययी स्थायित्व के कई लाभ हैं जिनमें से प्रमुख का उल्लेख हम यहाँ कर रहे हैं— (क) प्रत्यय, बुद्धिजीवियों, नीति निर्धारकों और आम जनता के बीच सम्प्रेषण या संचार सम्भव बनाते हैं। (ख) प्रत्ययों, बौद्धिक प्रवृत्तियों और शब्दावली पर भ्रान्ति (confusion) का अभाव रहता है। (ग) हर शोधकर्ता के द्वारा प्रत्ययों को पुनः परिभाषित करने की आवश्यकता नहीं रहती। (घ) तुलनात्मक अध्ययन विश्लेषणों को समझना सरल हो जाता है। और (च) विवेचित या विश्लेषित घटना की सैद्धांतिक सुविज्ञता (familiarity) बनी रहती है। प्रत्ययी स्थायित्व के उपरोक्त गुणों का संक्षिप्त विवेचन करने से इनका महत्व समझना सम्भव होगा। अतः इनका संक्षिप्त विवेचन दिया जा रहा है—

(1) प्रत्ययों के स्थायित्व के कारण समाज में प्रत्यय या शब्दावली सभी के लिए सुविज्ञ हो जाती है। एक प्रत्यय का बुद्धिजीवियों, नेताओं और साधारण व्यक्तियों के लिए एक ही अर्थ होने के कारण, इनमें आपस में सम्पर्क ही नहीं बरन, एक-दूसरे के बीच सम्प्रेषण भी होता रहता है। शोधकर्ताओं की भाषा इससे अलग नहीं बनती और शोध का नीति-निर्धारण में उपयोग सम्भव होता है तथा नेताओं के द्वारा जो बात कही जाती है वह जनसाधारण तक पहुँच जाती है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के समर्थकों का पारचार्य सामाजिक अनुसंधान पर यह आरोप है कि वहाँ हर अनुशासन की विभिन्न शब्दावली बन गई है और एक ही अनुशासन में प्रत्ययों का अर्थ इतना पेचीदा हो गया है कि साधारण जनता व नीति निर्धारक तो दूर रम्य राजशास्त्री आपस में जानकारी का आसानी से आदान-प्रदान नहीं कर पाते हैं। इससे बुद्धिजीवियों, नीति निर्धारकों और

जनसाधारण की असम-अलग शब्दावली बन जाती है। इन सीनो वर्गों के लोगों के बीच प्रत्ययी दीवारें खड़ी हो जाती हैं तथा ज्ञान, भुचन और तथ्यों का तीनों वर्गों के लोगों के बीच स्वतन्त्र रूप से प्रवाह अवरुद्ध हो जाता है। लेकिन मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टि-कोण में प्रत्ययी स्थायित्व के कारण समाज के इस प्रकार के लोगों के बीच दीवारें खड़ी नहीं होती हैं। जैसे वर्ग का अर्थ साम्यवादी व्यवस्थाओं में सब के लिए एक ही होता है। मार्क्स और लेनिन ने जो इसका अर्थ लिया वही मार्क्स और हो-भी मि-ह के द्वारा भी लिया गया है।

(ii) प्रत्ययों के स्थायित्व के कारण इनके अर्थ को लेकर न भ्रांति होती है और न ही इनके अर्थ पर कोई विवाद उत्पन्न होता है। एक ही अर्थ सबके द्वारा स्वीकार होने के कारण किसी भी प्रकार के विवाद की गुंजाइश ही नहीं रह जाती। सामान्यतया बौद्धिक प्रवर्गों (intellectual categories) की परिभाषा अनावश्यक विवादों का जनक बनती है। परन्तु प्रत्ययों व प्रवर्गों का स्थायित्व इस सब प्रकार की उत्पत्तियों से मुक्ति दिला देता है तथा भ्रम की कोई गुंजाइश नहीं रहती है।

(iii) पाठ्यचार्य जगत में शोधकर्ता को अपनी शोध में प्रयुक्त होने वाले प्रत्ययों को पुनः परिभाषित करना पड़ता है। इसका मुख्य कारण प्रत्ययी ढाँचे का स्थायित्व के संक्षेप से रहित होना होता है। प्रत्ययों के अर्थ बदलते रहते हैं या अलग अलग शोधकर्ता, उनका अलग-अलग अर्थों में प्रयोग करते, नये निष्कर्षों पर पहुँचना चाहते हैं। इससे कई वैधी-गिया उत्पन्न होती है। प्रत्ययी ढाँचे के स्थायित्व से इन सब उत्पत्तियों से भी बचना संभव हो जाता है।

(iv) हर सामाजिक शास्त्र में शोधकार्य का दोहरा उद्देश्य होता है। एक तो शोध से उस विषय सम्बन्धी समझ बढ़ती है तथा दूसरे, इस शोध का लाभ समाज हित के लिए नीति-निर्धारण में निहित होता है। प्रत्ययी स्थायित्व से तुलनात्मक विश्लेषण-निष्कर्ष सरल से सरल होते हैं और उनका उपयोग वगैरह लाभ समाज को उपलब्ध हो जाता है। विशेषज्ञों की भाषा अलग और विनष्ट होने पर शोध के निष्कर्षों को समझने योग्य बनाने में ही इतना समय लग जाता है कि शायद निष्कर्ष तब तक कम से कम नीति निर्धारण में प्रयोग योग्य नहीं रह जाते हैं। अतः प्रत्ययी ढाँचे का स्थायित्व इन पर आधारित अनुसंधान कार्यों को सरल और समझने योग्य बना देता है।

(v) अनुसंधान कार्यों को सुविधित सैद्धान्तिक ढाँचे पर आधारित करने से उन घटनाओं की, जिनका विश्लेषण या विश्लेषण किया जाना है, एक निश्चित तारतम्यता में बाधना सम्भव होता है। इससे सम्पूर्ण शोध प्रयत्न एकता के मूत्र में बंधे रह जाते हैं और शोध का अधिक लाभ व उसमें अधिक व्यवस्थितता रहती है।

अन्तर्णी जाने-के स्थायित्व-के उपयोग-तामों के विश्लेषण से यह निष्कर्ष नहीं निकाल लेना है कि इससे फायदा ही फायदा है। वास्तव में इससे हानिया भी कम नहीं होती हैं। इसके कारण तुलनात्मक अध्ययनों में वैज्ञानिकता का स्तर गिरता है। प्रविधियों का परिष्करण व परिशुद्धता का भी स्तर निम्न कोटि का हो जाता है तथा कमी-बमी अनुसंधान गतिहीन व जड़ से बनने लगते हैं। किन्तु इस बात को तो स्वीकार करना ही

होगा कि प्रत्ययी ढाँचे का स्थायित्व अनेक भ्रमों का निवारक बन जाता है।

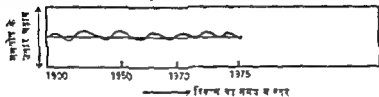
(ख) सघटित या समग्रवादी पद्धति (Integrated methodology or wholistic nature)—मार्क्सवादी लेनिनवादी दृष्टिकोण में सघटित या समग्रवादी पद्धति का प्रयोग किया जाता है। क्लार्लसन ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि साम्यवादी विश्लेषण की दूसरी प्रमुख बिलक्षणता इसकी अध्ययन पद्धति की समग्रवादी प्रकृति है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपाय में अलग-अलग तुलनाएँ व अध्ययन नहीं किए जाते हैं। इसके समर्थकों की मान्यता है कि सभी सामाजिक घटनाक्रम अनेक परिस्थितियों और तत्त्वों से प्रभावित रहते हैं। अतः सही निष्कर्षों पर पहुँचने के लिए इन सभी का ध्यान रखना ही पर्याप्त नहीं है, अपितु इनको अध्ययन में सम्मिलित करना भी आवश्यक है। उदाहरण के लिए, किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धित घटनाक्रमों का कारण उसकी विशेष ऐतिहासिक पृष्ठभूमि या अर्थव्यवस्था की स्थिति हो सकती है। यही कारण है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी विश्लेषण में इतिहास, समाज की अवस्था, अर्थव्यवस्था की प्रकृति और राजनीति को, एक सर्वांगीण या समग्रवादी विश्लेषण में समाहित कर दिया जाता है। राजनीतिक घटनाक्रमों को समझने में सघटित पद्धति का योगदान बहुत अधिक रहता है। विशेषकर, विकासशील राज्यों की राजनीतियों में तीव्र गति से होने वाले परिवर्तन सघटित पद्धतियों के प्रयोग से ही समझे जा सकते हैं। इन देशों में घटनाक्रमों के प्रेरक व नियामक समाज व जीवन के विभिन्न पहलुओं में फैले होने के कारण केवल सघटित पद्धति द्वारा ही स्पष्ट किए जा सकते हैं। अतः विकासशील देशों में होने वाले परिवर्तनों को समझने में मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण की सघटित पद्धति प्रमुख रूप से सहायक पाई गई है।

(ग) ऐतिहासिक दृष्टि से गतिशील उपाय (Historically a dynamic approach)—मार्क्स व लेनिन ने इतिहास की व्याख्या तथा अटलनीय भावी विकास को नये परिप्रेक्ष्य में समझने का प्रयास किया है। उन्होंने न केवल इसकी ही व्याख्या की थी कि समाज किस प्रकार विकसित हुआ है, अपितु इसका भी विस्तृत विश्लेषण किया है कि यह किस प्रकार भविष्य में विकास करेगा। उनकी मान्यता थी कि कृषि-प्रधान अर्थव्यवस्थाओं में असन्तोष, अशांति और उपल-पुषल कम होती है या बिल्कुल नहीं होती है जबकि औद्योगिकता प्रधान व्यवस्थाओं में असन्तोष, अशांति और उपल-पुषल अधिक व उग्र प्रकृति वाले होते हैं। इनसे इतिहास का सन्दर्भ बनता है तथा समाजों के विकास के प्रेरक या अवरोधक प्रस्तुत होते हैं। इन दोनों प्रकार की व्यवस्थाओं वाले समाजों में असन्तोष व उत्तार-चढ़ावों को इस प्रकार चित्रित करने ऐतिहासिक विकास से सम्बन्धित किया जा सकता है।

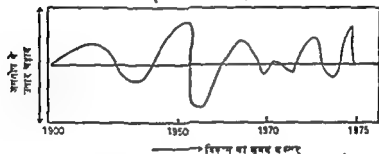
चित्र 7.5 से स्पष्ट है कि कृषि-प्रधान अर्थव्यवस्था वाले राज्यों का विकास मधुर गति से चलता है जबकि औद्योगिक अर्थव्यवस्थाओं में असन्तोष के उत्तार-चढ़ाव विकास को आगे धकेलने का कार्य करते हैं। इसके कारण औद्योगिक अर्थव्यवस्था वाले समाज में स्वयं के विनाश के बीज निहित रहते हैं जो एक दिन असन्तोष व शोषण को एक तीमा से आगे बढ़ा देते हैं जिससे अशांति हो जाती है और साम्यवाद स्थापित हो जाता है। हम मार्क्स ने द्वारा

की गई ऐतिहासिक व्याख्या के और विस्तार में नहीं जाकर इतना ही बहेंगे कि मार्क्स ने इतिहास की भौतिकवादी व्याख्या करके या आदिक-नियतिवाद और भौतिक-दृष्टिवाद का निदान प्रतिपादित करके, वर्ग-समर्प के द्वारा समाजों की गन्तव्यता को समझने का प्रयास किया तथा यह बताया कि ऐतिहासिक विकास की प्रमुख धरेक कतिना विभिन्नताओं में बाहर नहीं रहती जा सकती। इसमें मार्क्सवादी-मैनिनवादी दृष्टिकोण ऐतिहासिक

(क) वर्ग-समर्प (वर्ग-समर्प)



(ख) वर्ग-समर्प (वर्ग-समर्प)



चित्र 75 वर्ग-समर्प की प्रवृत्ति का विकास पर प्रभाव

दृष्टि में गहन-मक स्थापित हो जाता है। इस सम्बन्ध में पाठक की सम्बन्धित पुस्तकों से मार्क्स और मैनिन के, भौतिक दृष्टिवाद (dialectical materialism), इतिहास की भौतिकवादी व्याख्या (materialistic interpretation of history) आदिक नियतिवाद (economic determinism) तथा वर्ग-समर्प की अवधारणा (concept of class war) पर, विचारों का सामान्य ज्ञान प्राप्त कर लेने पर, मार्क्सवादी-मैनिनवादी दृष्टिकोण की ऐतिहासिक दृष्टि में गन्तव्यता समझना सरल हो जाएगा।

(घ) सामाजिक दृष्टि से प्रासंगिक ढांचा है (Socially relevant framework)—
कार्ल मार्क्स ने चालीस वर्ष के शोध व लेखन का प्रमुख प्रहार पूँजीवादी व्यवस्था के अवस्थापना पतन की सत्यता प्रमाणित करने में ही केन्द्रित रखा था। उसने अपने जीवन-काल में जो हजारों पृष्ठ लिखे उनमें पूँजीवादी व्यवस्था का विश्लेषण व स्पष्टीकरण ही सम्मिलित रहा। दास कैपोटल के 3600 पृष्ठों में मार्क्स ने अग्रगण्य रूप से भी यह वक्तव्य का प्रयास नहीं किया कि भावी साम्यवादी व्यवस्था, जिसकी तरफ, आर्थिक और सामाजिक विकास अनिवार्यतः बढ़ रहा है, किस प्रकार की होगी। इससे पाठक के मन में

यह शका उत्पन्न हो सकती है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण ऐसी अवस्था में सामाजिक दृष्टि से प्रासंगिक ढांचा कैसे हो सकता है ? सामान्य ज्ञान रखने वाले पाठक के मन में इस प्रकार की शका का उठना स्वाभाविक है। इसलिए ही हमने यह सन्दर्भ पहले स्पष्ट किया है कि मार्क्स ने भावी साम्यवादी व्यवस्था की कोई ठोस कल्पना नहीं की, फिर भी, यह दृष्टिकोण सामाजिक दृष्टि से प्रासंगिक ढांचा है। यहाँ हम यह समझना होगा कि सामाजिक दृष्टि से प्रासंगिक ढांचे से क्या वात्सल्य है ? इसका साधारण अर्थ लें तो यह कहा जा सकता है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी आदर्श सिद्धान्तों के निर्माण का बचकर छोड़कर समाज की ठोस समस्याओं को लेकर उनको समझने और उनके स्पष्टीकरण का प्रमुख ध्येय रखते हैं। मार्क्सवादी-लेनिनवादी केवल शोध के लिए शोध नहीं करना चाहते हैं। उनकी मान्यता है कि तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों का प्रमुख जोर, समाज से सम्बन्धित व प्रासंगिक बातों की ही अध्ययन व तुलनाओं के लिए चुनने में होना चाहिए। इससे अध्ययन एक तो प्रासंगिक होने के कारण उपयोगी हो जायेंगे और दूसरे, अध्ययनों की मुख्य धारा सैद्धान्तिकता के कल्पनाशोक में उड़ने से बच जायेंगी। इस प्रकार, मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण सामाजिक दृष्टि से प्रासंगिक दृष्टिकोण है।

मार्क्सवादी-लेनिनवादी अध्ययन दृष्टिकोण की विशेषताओं के विवेचन से स्पष्ट है कि यह दृष्टिकोण पारंपारिक जगत में प्रचलित तुलनात्मक विश्लेषणों के उपागमों से अनेक भिन्नताएँ रखता है। यह मर्यादों के टुकड़े-टुकड़े करके देखने के बजाय उसे एक विहगम दृष्टि से देखने का प्रयास करता है। इसकी मान्यता है कि वो या वो से अधिक यथार्थरूपी 'स्टो' पर बैठने का प्रयास अनिवार्यतः असफलता की ओर ले जाता है। इसलिए जरूरत से ज्यादा महत्वाकांक्षी होने से श्रेष्ठतर यह होगा कि संयत या सामान्य रह कर ही तुलनात्मक अध्ययन किए जाएँ, जिससे पूर्ण सत्य नहीं तो कम से कम जो ज्ञान प्राप्त हो वह प्रासंगिक व गहरात्मकता के लक्षणों से युक्त हो सके। इसकी मान्यता है कि राजनीतिक तुलनाओं के परिष्करण से, तथा तुलनाओं में प्रयुक्त होने वाली प्रविधियों की परिशुद्धता से, सुनिश्चित सिद्धान्त निर्माण के प्रयास से तो विनम्र और सामान्य स्तर का सिद्धान्त या सामान्यीकरण करना श्रेष्ठतर होता है। यही कारण है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी परिशुद्धता, प्रविधियों के परिष्करण, वैज्ञानिकता और सैद्धान्तिकरण पर इतना बल नहीं देते हैं जितना तुलनात्मक अध्ययनों से उपलब्ध ज्ञान की व्यावहारिकता पर देते हैं। इसी कारण विकासशील राज्यों के सम्बन्ध में यह अध्ययन दृष्टिकोण कुछ अधिक आकर्षण का कारण बना है।

मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण की व्यवहार में प्रयुक्तता (Practical Application of Marxist-Leninist Framework)

(मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण की प्रमुख विशेषताओं के विवेचन से स्पष्ट हुआ है कि इस दृष्टिकोण का उद्देश्य मुख्यतया विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं को समझने और उनमें सम्भावित परिवर्तन की दिशाओं का ज्ञान प्राप्त करने के लिए ही हुआ है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी तुलनात्मक विश्लेषणों का प्रमुख बल विकासशील राज्यों की

राजनीतियों पर ही रहा है। इस दृष्टिकोण का व्यावहारिक उपयोग करने के लिए मार्क्सवादी-लेनिनवादी सिद्धान्तों का सहारा लेकर किसी राजनीतिक व्यवस्था को अन्य राजनीतिक व्यवस्था से तुलना की जाती है। किन्तु इस प्रकार की तुलनाओं में प्रत्यक्ष और तुलना के प्रवर्ग वही रहे जाते हैं जो मार्क्सवाद-लेनिनवाद के प्रमुख सिद्धान्तों से सम्बन्धित होते हैं। किसी भी राजनीतिक व्यवस्था की अन्य व्यवस्था से तुलना करने के लिए तीन प्रमुख आधारों के सहारे, मुख्य प्रयोगों से सम्बन्धित राजनीतिक व्यवस्थाओं का अध्ययन किया जाता है। यह आधार इन देशों में 'राज्य-पूजीवाद' की प्रकृति के अभिज्ञान से सम्बन्धित है। इस प्रकार, मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण में राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति को किसी राज्य में पूजीवाद व अर्थव्यवस्था की प्रकृति व संरचना के आधार पर समझने का प्रयास किया जाता है। इस दृष्टिकोण में इन तीन आधारों व सिद्धान्तों से व्यावहारिक तुलनात्मक अध्ययन किए जाते हैं। इन आधारों का सिद्धांत विवेचन देना प्रासंगिक होगा।

(क) अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों की संरचना, शक्ति और महत्व या प्रभावकारिता (The structure, power and significance of the state and public sector in the economy)—मार्क्सवादी-लेनिनवादी यह मानते हैं कि किसी देश में राजनीति का रूप-निर्धारण इस बात से ही होता है कि वहां की अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों की संरचना, शक्ति और महत्व क्या है? उदाहरण के लिए, अर्थव्यवस्था में इन दोनों क्षेत्रों की संरचना ऐसी हो सकती है कि सार्वजनिक क्षेत्र सक्रिय हो सकता है या निष्क्रिय रह सकता है। इसी प्रकार यह निजी क्षेत्र को नियंत्रित रखने वाला हो सकता है या उसको प्रोत्साहन व सहूलियतें देने वाला हो सकता है। इनमें से हर प्रकार की अवस्था का राजनीति, राजनीतिक संरचनाओं और प्रक्रियाओं पर भिन्न-भिन्न प्रकार का प्रभाव पड़ता है। अतः राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति को समझने के लिए उसकी तुलना करते समय इन तीन प्रयोगों का ध्यान रखना आवश्यक है, प्रश्न (क) अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों की संरचना कैसी है? (ख) अर्थव्यवस्था में प्रत्येक क्षेत्र की वास्तविक शक्ति क्या है? और (ग) अर्थव्यवस्था में इन क्षेत्रों में से हर एक का महत्व व प्रभावकारिता कितनी है?

संरचना में यह देखना आवश्यक है कि अर्थव्यवस्था में कौन-सा क्षेत्र सार्वजनिक या निजी सक्रिय है? वास्तविक शक्ति में यह देखना आवश्यक है कि कौन-सा क्षेत्र अर्थव्यवस्था का नियंत्रक व संचालक है? तथा महत्व व प्रभावकारिता में यह देखा जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था को वास्तविक रूप में किस क्षेत्र का आधार प्राप्त है? मार्क्सवादी-लेनिनवादी यह मानते हैं कि राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति, संरचनात्मक प्रतिमान व प्रक्रियात्मक अभिव्यक्ति तथा शासकों के बारे में लोगों की अभिवृत्तियों, अर्थव्यवस्था में इन दोनों क्षेत्रों के पारस्परिक सम्बन्धों पर ही निर्भर करती है। अतः इनकी महत्वपूर्ण परिवर्तनों के रूप में लेकर तुलनाएं करने से ही विकासशील राज्यों की समस्याओं और व्यवस्थाओं की वास्तविक प्रकृति को समझना सम्भव है। इसको देखते समय ऊपरी व्यवस्थाओं तक सीमित रहने के बजाय गहराई में जाने की आवश्यकता

पर मार्क्सवादी लेनिनवादी पर्याप्त बल देते हैं। उदाहरण के लिए, अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक क्षेत्र का आकार बहुत बड़ा हो सकता है, किन्तु यह निष्क्रिय रह सकता है या वास्तव में निजी क्षेत्र को प्रोत्साहित कर सकता है या उसके लिए अप्रत्यक्ष रूप से सहायता-व्यवस्था कर सकता है। अतः इस प्रकार की तुलनाओं में भी सतर्कता या सावधानी रखना आवश्यक है। ऊपर से जो दिखाई देता है केवल उसी के आधार पर निष्कर्ष नहीं निकाल लेना चाहिए।

विकासशील राज्यों की अर्थव्यवस्थाओं में यही बात देखने को मिलती है कि राष्ट्रीयकरण की नीति अपनाकर अर्थव्यवस्था के बहुत बड़े भाग पर सार्वजनिक नियंत्रण स्थापित कर दिया जाता है किन्तु अधिकांश राज्यों में यह दिखावा ही अधिक होता है। वास्तव में सार्वजनिक क्षेत्र निजी क्षेत्र को प्रोत्साहित देता है। भारत और श्रीलंका जैसे देशों में यह लम्बी अवधि तक चलता रहा या तथा अभी भी अनेक विकासशील देशों में यही हो रहा है। इसके माध्यम से अभिजन सत्ता में बने रहने का आर्थिक आधार भी बनाये रख पाते हैं तथा जनता का समर्थन प्राप्त करने का दिखावा भी कर पाते हैं। अतः इस प्रकार की सही व्यवस्थाओं से या दिखावों से सावधान रहना आवश्यक है।

(ज) शासकों की वर्ग रचना (The class composition of the rulers)— किसी देश की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति को समझने में शासक वर्ग की वर्ग रचना काफी सहायक होती है। शासक, समाज के किस वर्ग से सम्बन्धित है, अर्थात् उनका भर्ती समाज के कौन-से वर्ग में से होती है? उदाहरण के लिए, शासक वर्ग सामन्ती या बुजुर्ग (मध्यवर्गी) प्रकार का है या जनसाधारण से सम्बद्ध है? शासक वर्ग प्रगतिशील है या प्रतिक्रियावादी है? इसी तरह, शासक वर्ग विदेशी पूँजी पर आश्रित रहता है या नहीं रहता है? इन सबसे राजनीतिक व्यवस्था का संचालन प्रभावित होता है। इतना ही नहीं, राजनीतिक व्यवस्था की वास्तविक प्रकृति के यही प्रमुख नियामक हैं। विकासशील देशों में अनेक समस्याएँ और सामाजिक पेचीदमियाँ केवल इस कारण से हैं कि शासक वर्ग सम्पूर्ण समाज में से भर्ती नहीं होता है। चुनाव होते हैं, राजनीतिक दलों में सत्ता का हेर-फेर होता है, किन्तु हर स्थिति में सत्ता पर नियंत्रण उसी वर्ग का बना रहता है जो प्रतिक्रियावादी विदेशी पूँजी पर आश्रित और धनिक वर्ग है। इस कारण से विकासशील राज्यों में राजनीतिक व्यवस्थाओं पर अनावश्यक दबाव व तनाव की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। राजनीतिक शिक्षण, जागरूकता और संचार साधनों से सम्भव हुई सम्पर्कता के कारण विकासशील राज्यों में जनसाधारण राजनीतिक प्रक्रियाओं में सही अर्थों में सहभागिता प्राप्त करना चाहता है, किन्तु शासक वर्ग इसमें बाधाएँ डालते हैं और इससे इन देशों की अनेक समस्याएँ जुड़ी हुई लगती हैं। अतः राजनीतिक व्यवस्थाओं की आपसी तुलना में शासकों की वर्ग-रचना का आधार लेकर इनके बारे में बहुत कुछ समझा जा सकता है।

(ग) अर्थव्यवस्था की प्रकृति (The nature of economy)— अर्थव्यवस्था की प्रकृति में सामान्यतया यह देखा जाता है कि औद्योगीकरण की मात्रा कितनी है? मार्क्सवादी-लेनिनवादी यह मानते हैं कि किसी भी देश में औद्योगीकरण की मात्रा से समाज में

राजनीति की प्रकृति का नियमन होता है। इससे सर्वहारा वर्ग का आकार निश्चित होता है अतः इस दृष्टिकोण का तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में प्रयोग करते समय अर्थव्यवस्था की प्रकृति सम्बन्धी तीन पहलू ध्यान में रखने से तुलनाओं में यथार्थता आ जाती है। ये तीन पहलू इस प्रकार हैं—(क) औद्योगीकरण की मात्रा (degree), (ख) सर्वहारा वर्ग का आकार (size), और (ग) औद्योगिक और ग्रामीण अर्थव्यवस्था का आपसी सम्बन्ध।

(i) औद्योगीकरण की अधिक मात्रा वाले राज्य में अधिकधिक व्यक्ति राजनीतिक सहभागिता की मांग करने लगते हैं। इस प्रकार के राज्य में, औद्योगीकरण से राजनीतिक शिक्षण इस स्तर तक पहुँच जाता है कि इस प्रकार के जागड़क व्यक्ति राजनीतिक संस्थाओं, राजनीतिक प्रक्रियाओं और राजनीतिक सत्ता में सहभागी होना चाहते हैं। अगर राजनीतिक व्यवस्था में इनकी सहभागिता की व्यवस्था नहीं हो पाती है तो यह व्यवस्था की तोड़ने वाले तत्व बन जाते हैं। अतः तुलनाओं में इन पहलूओं का ध्यान रखना आवश्यक है।

(ii) सर्वहारा वर्ग का आकार, आर्थिक व्यवस्था की प्रकृति का ही स्पष्टीकरण नहीं करता है, अपितु इससे राजनीतिक शक्ति के धारकों को मिलने वाली सम्भावित चुनौतियों का संकेत भी मिल जाता है। इनका आकार भी केवल सकारात्मक दृष्टि से ही नहीं आकना चाहिए। इसमें अनेक पहलुओं को सम्मिलित करना होता है। उदाहरण के लिए यह वर्ग संगठित है या नहीं है। अगर संगठित है तो संगठन के नेताओं का वर्ग आधार कैसा है? विकासशील राज्यों में सर्वहारा वर्ग का आकार बड़ा हो या नहीं हो यह दूसरी बात है किन्तु जहाँ यह संगठित है वहाँ इनके नेता अभी तक ऊपर वाले वर्ग के ही होते रहे हैं। अतः सर्वहारा वर्ग का आकार कई आधारों पर आका जाना चाहिए, अन्यथा निष्कर्ष दूषित हो जायेंगे।

(iii) विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में दो समानान्तर अर्थव्यवस्थाओं का होना इतना महत्वपूर्ण नहीं है जितना कि इन दो प्रकार की अर्थव्यवस्थाओं का आपसी सम्बन्ध होता है। औद्योगिक अर्थव्यवस्था व ग्रामीण अर्थव्यवस्थाओं में पारस्परिकता रहते हुए भी अन्तर्निहित विरोधाभास उत्पन्न हो जाते हैं या सतह पर उभर आते हैं। विदोयकर विकासशील राज्यों में यह विरोधाभास दो प्रकार की संस्कृतियों को उत्पन्न करके 'ग्रामीण बनाम शहरी' की समस्या उत्पन्न कर सकता है। अतः इस पक्ष को भी ध्यान में रखना आवश्यक है। इस प्रकार, अर्थव्यवस्था की प्रकृति के आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति की समझने का प्रयास तथा इस पर आधारित तुलनाएँ राजनीतिक प्रक्रियाओं के अन्दर तक झाँकने का अवसर प्रदान कर देती हैं। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण का उपयोग करके विकासशील राज्यों की सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्थाओं की समझने में समयतावादी दृष्टिकोण अपनाना आवश्यक है, क्योंकि मनुष्य के जीवन में अलग अलग टुकड़े करके उसकी समझना सम्भव नहीं है। मनुष्य की तरह ही, समाज, अर्थव्यवस्था और राजनीतिक व्यवस्था में सावयवी एकता होती है और इस कारण सघटक पद्धति ही अध्ययन-विश्लेषण में सहायक हो सकती है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण ऐसी ही सघटक पद्धति-व्यवस्था उपलब्ध कराता है। इस दृष्टिकोण का उपयोग करना हो तो किसी देश या देशों की आपसी तुलना में निम्नलिखित मापदण्ड या

मानदण्ड अपनाए जा सकते हैं—(क) राज्य विशेष के अ-तत्पनिवेशीकरण (decolonization) के आंदोलन के सम्बन्ध में विश्व ऐतिहासिक अवस्था। (ख) राज्य के पश्चिमी साम्राज्यवादियों या साम्यवादियों से सम्पर्क व सम्बन्ध। (ग) राज्य की राजनीतिक शक्ति की वर्ग-रचना के सदर्भ में सामाजिक विशेषता। (घ) शासन या सरकारी सरकार की प्रकृति इस रूप में कि यह निजी आर्थिक क्षेत्र की नियंत्रण है या उतारे द्वारा नियंत्रित रहती है। (च) देश की विदेश नीति, विशेषकर 'छोटी विश्वों' के राज्यों के साथ सम्बन्धों में किस 'विश्व' के राज्यों से अधिक समीपता, सम्पर्कता तथा उस पर आश्रितता है। (छ) अर्थव्यवस्था के विकास का देश में स्तर और स्थिति व विकास की गति तथा दिशा। और (ज) श्रमिक व सामाजिक क्षेत्र में उत्पादन का ढंग।

उपरोक्त मानदण्डों के आधार पर मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण का तुलनात्मक अध्ययन में उपयोग करने से निष्कर्ष व्यर्थवादी होने। इसका कारण यह है कि इस दृष्टिकोण में सम्पूर्णता को ध्यान में रखकर चला जाता है। इन बिन्दुओं को विस्तार से विवेचित करने की आवश्यकता नहीं है, क्योंकि इनमें से अधिकांश अपने आप ही स्पष्टता रखते हैं।

मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम की उपयोगिता (The Utility of Marxist-Leninist Approach)

मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण की विवेचना से यह निष्कर्ष नहीं निवास होता है कि विकासशील राजनीतियों की समस्याओं को समझने और सुलझाने का यह दृष्टिकोण कोई रामबाण साधन है। इसकी अपनी सीमाएँ तथा कमियाँ हैं, किन्तु फिर भी बिनासपीत राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति को समझने में इस उपागम की विशेष उपयोगिता है। इस उपागम की व्यावहारिक उपयोगिता को निम्न बिन्दुओं के रूप में समझा जा सकता है—

(क) यह राजनीतिक व्यवस्थाओं की गहरात्मक शक्तियों को समझने में सहायक है। मार्क्सवादी लेनिनवादी दृष्टिकोण में राजनीतिक प्रक्रियाओं को प्रभावित करने वाली सामाजिक, आर्थिक व ऐतिहासिक शक्तियों को अध्ययन में सम्मिलित किया जाता है। यह उन सब तथ्यों की खोज करता है, जो चाहे सामाजिक व्यवस्था में हो चाहे आर्थिक या सांस्कृतिक व्यवस्थाओं में हो, जिनका राजनीतिक व्यवस्था को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करने में हाथ है। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी उन सब तथ्यों और परिदृश्यों की खोज करते हैं, जिनमें किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था, गतिशील बनती है। इससे यह अध्ययन उपागम अत्यधिक उपयोगी बन जाता है, क्योंकि यह राजनीति की गहरात्मक शक्तियाँ चाहे वे कहीं बिखरी हों खोज निकालने का प्रयत्न करता है, जिससे इन शक्तियों ने विशेष घटनाक्रम में योगदान का ज्ञान प्राप्त करने में सहायता मिलती है।

(ख) मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण का दूसरा लाभ यह है कि यह अध्ययन विहगम दृष्टिकोण से सम्पूर्ण व्यवस्था के सभी पहलुओं को देखने का प्रयास करता है। इससे किसी राजनीतिक व्यवस्था के बारे में समझ बढ़ती है। इस दृष्टिकोण की विहगम सिद्धान्तों की वृत्ति समाज व्यवस्था के सभी पहलुओं पर एक साथ दृष्टिपात सम्भव

भविष्य के राजनीतिक घटनाओं की प्रकृति बहुत कुछ इस तथ्य से प्रभावित होती। इतना ही नहीं, मार्क्सवादी-लेनिनवादी किसी देश विशेष के इतिहास को ही नहीं सम्पूर्ण विश्व के इतिहास के परिवेश को भी अध्ययन करते समय ध्यान में रखने की बात कहते हैं। इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविकताओं को समझने में सहायता मिलती है। उदाहरण के लिए, नेपाल हमेशा से स्वतंत्र हिन्दू राज्य रहा है। इसकी यह ऐतिहासिक विशेषता इससे सम्बन्धित अनेक बातों को समझने में सहायक है।

(५) मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण का लाभ यह भी है कि इसमें अन्त शास्त्रीय अध्ययन दृष्टिकोण अपनाने के कारण अध्ययन मर्यादावादी तथा व्यावहारिक बन जाते हैं। यह बात 1950 के बाद पाश्चात्य शोध शास्त्री भी स्वीकार करते हैं, किन्तु दोनों दृष्टिकोणों में शोध की द्वाइयों का महत्त्वपूर्ण अन्तर मार्क्सवादी-लेनिनवादी अध्ययन दृष्टिकोण में अन्त शास्त्रीय अध्ययन सम्भव होने देता है जबकि पाश्चात्य जगत में यह व्यवहार में प्रयुक्त नहीं हो सकता है। इसमें तुलना की द्वाइयाँ सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्थाएँ होती हैं जबकि पश्चिमी अध्ययन दृष्टिकोणों में राजनीतिक व्यवस्थाओं के भाग विशेष को ही अधिक लिया जाता है।

इस विवेचन से स्पष्ट है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी अध्ययन दृष्टिकोण की राजनीतिक तुलनात्मक अध्ययनों में विशेष उपयोगिता है। जिन लाभों का हमने ऊपर वर्णन किया है इसके अलावा भी यह अध्ययन दृष्टिकोण सबसे बड़ी उपयोगिता इस कारण से रखता है कि इसकी अध्ययन पद्धति पर अघटकता रखती है। इससे अध्ययन की प्रविधियों का शोध में प्रयोग सुनिश्चित प्रकार से हो पाता है। इसका एक लाभ यह भी है कि इस अध्ययन दृष्टिकोण से बिकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं के अस्तित्व होने वाले परिवर्तनों के बारे में सिद्धांत तो नहीं बन पाए, किन्तु घटनाक्रमों की भविष्यवाणी करने तक की अवस्था में पहुँचना सम्भव हो पाया है। इस विवेचन से यह अर्थ नहीं निकाल लेना चाहिए कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों का श्रेष्ठतम दृष्टिकोण है। अगर तुलनात्मक ढंग से इस दृष्टिकोण की परख की जाए तो यह विदित होगा कि इस दृष्टिकोण में गुणों की अपेक्षा अङ्गुण ही अधिक है। इसकी इन्हीं कारणों से न केवल आलोचना हुई है, अपितु इसका तुलनात्मक अध्ययनों में अधिक प्रचलन भी नहीं हो पाया है। इसकी आलोचनाओं में से प्रमुख का विवेचन कर इस दृष्टिकोण का मूल्यांकन करना सरल हो जाएगा। अन्तःक्षेप में इसकी प्रमुख आलोचनाओं का विवेचन किया जा रहा है।

मार्क्सवादी-लेनिनवादी उपागम की आलोचना (The Criticisms of Marxist-Leninist Approach)

यहाँ हम मार्क्सवाद-लेनिनवाद की आलोचना नहीं कर रहे हैं। उस प्रकार की आलोचना महा अप्रासंगिक है। हमें तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के प्रयोग से सम्बन्धित आलोचनाओं को ही यहाँ विवेचित करना है। इस दृष्टिकोण के महत्त्व और उपयोगिता के बावजूद इसका तुलनात्मक

राजनीति में एक वैकल्पिक दृष्टिकोण के रूप में अधिक प्रचलन नहीं हो पाया है। इसमें स्पष्ट है कि इस दृष्टिकोण में अनेक अकड़ानों के साथ कुछ मूल्यपूर्ण कामिया भी हैं जिनका हम संशोधन में यहाँ वर्णन कर रहे हैं। दूसरी प्रमुख आलोचनाएँ निम्नलिखित हैं—(क) यह सबका टढ़तुआ (नौकर) है, किन्तु किसी का भी स्वामी नहीं है, (it is jack of all trades but master of none), (ख) सैद्धान्तिक परिशुद्धता का निम्न स्तर (low level of theoretical sophistication), (ग) पद्धति सम्बन्धी अत्यन्त परिशुद्धता या कठोरता (very little methodological rigour), (घ) यह समष्टि स्तरीय दृष्टिकोण है, व्यष्टि स्तरीय नहीं, (it is macro level and not micro level approach)

(क) इस दृष्टिकोण के आलोचकों का कहना है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी-दृष्टिकोण एक ऐसी पिचड़ी है जो सबके छान के लिए बनाई गई है। वास्तव में, अलग-अलग प्रकार की परिस्थितियों में अलग-अलग प्रकार की प्रविधियों की आवश्यकता होती है। यह अध्ययन के उद्देश्य पर निर्भर करता है कि किस प्रकार की तुलनात्मकता का प्रयोग किया जाए? (इस कारण, मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण को सभी का नौकर, किन्तु किसी का स्वामी नहीं माना जाता है) (आलोचकों का कहना है कि इस दृष्टिकोण में सब कुछ को ध्यान में रखने का प्रयत्न करने के कारण, किसी का भी ध्यान नहीं रह पाता है) इसलिए, अध्ययन का यह दृष्टिकोण मौलिक व आधारभूत सभी यह रखता है कि विह्वल दृष्टि अपनाने के प्रयास में यह वास्तविक, किन्तु छोटे छोटे महत्वपूर्ण तथ्यों को देख ही नहीं पाता है। सामान्यतया राजनीतिक घटनाओं के कारण छोटे पैमाने पर ही उतार-चढ़ाव हैं, जिनका बाद में व्यापक प्रभाव प्रकट हो सकता है। इसलिए तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में सबका समझने के बजाय कुछ को समझने का प्रयत्न अधिक उपयुक्त है, क्योंकि राजनीतिक व्यवस्थाओं की सम्पूर्णता व असंख्य पक्ष होने हैं और सबको एक साथ अध्ययन में नहीं परखा जा सकता है।

(ख) मार्क्सवादी-लेनिनवादी सिद्धान्त निर्माण की विंता ता करत है, किन्तु उनकी परिशुद्धता के लिए प्रयत्न करने की बात भूल जान है। राजनीतिक सिद्धान्त प्रसारित करने के लिए न केवल अवलोकन योग्य तथ्य पर्याप्त होते हैं, किन्तु ऐसे तथ्य चाहिए जिनको माफ़ा और पुनः पढ़ा जा सके। ऐसे आकड़ों के सङ्कलन व विश्लेषण से ही सामान्यीकरण के मार्ग पर आगे बढ़ना सम्भव होता है। (मार्क्सवादी-लेनिनवादी बात तो ऐसे सिद्धान्तों के निर्माण की करत है जो सर्वव्यापी व सार्वकालिक हों, किन्तु ऐसे महान सिद्धान्त (grand theory) के निर्माण के लिए आवश्यक सुनिश्चित प्रविधियों, माननीय तथ्यों और विविध प्रकार के पक्षों से सम्बन्धित आकड़ों के सङ्कलन से कतराते हैं। ऐसी अवस्था में, इन सबके अभाव में बने सिद्धान्त परिशुद्धता का निम्न स्तर भी प्राप्त कर सकेंगे इसमें शकाएँ उत्पन्न हो जाती हैं।) इस प्रकार, मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के समर्थन, एक तरफ तो सर्वव्यापी सिद्धान्तों के निर्माण का लक्ष्य रखने हैं, तो दूसरी तरफ, इनके लिए आवश्यक सामग्री जुटाने व सङ्कलित सामग्री का उपयोग करने से एक तरह से इनकार ही कर देते हैं। ऐसी स्थिति में सैद्धान्तिक परिशुद्धता का निम्न-स्तर ही

रह जाता है।

(ग) जिन अध्ययन पद्धतियों का तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों में प्रयोग किया जाता है उनका सख्ती से पालन होना आवश्यक है अन्यथा सकलित तथ्यों की विश्वसनीयता की गारंटी नहीं हो पाएगी। राजनीतिक व्यवस्थाओं से सम्बन्धित सरचनाओं की जटिलता के कारण अध्ययन पद्धतियों की परिष्कृतता ही पर्याप्त नहीं है, अपितु उनका बर्दाश्त के साथ अध्ययन व तुलना के हर स्तर पर पालन भी आवश्यक है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी इनकी विशेष चिन्ता नहीं करते हैं। राजनीतिक घटनाक्रमों की समझ व उनका स्पष्टीकरण देने की चिन्ता की सर्वापरिता व प्रमुखता की वेदी पर अध्ययन पद्धतियों का सख्ती से पालन बलिदान कर दिया जाता है। इससे निष्कर्षों पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। ऐसी स्थिति में अध्ययन पद्धति संहलियत का माध्यम बन जाती है। संहलियत का ऐसा माध्यम जिसे जैसे चाहो मोड़ लो। यह दृष्टिकोण अस्पष्ट खनरनाक होता है। अध्ययन पद्धतियों का सख्ती से पालन व प्रयोग ही सत्य तक पहुँचने में सहायक हो सकता है। अतः आलोचकों की इन आलोचना में समर्थता का अंश ही अधिक है। एक विद्वान ने इस सम्बन्ध में महा श्रु कह दिया है कि मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण ने पद्धतियों को कोई महत्त्व ही नहीं दिया जाता है।

(घ) राजनीतिक प्रक्रियाएँ और सामाजिक संरचनाएँ आपस में इतनी उत्तम गई हैं कि समष्टि-स्तर के अध्ययन अन्ततः निरर्थक बनकर ही रह जाते हैं। राजनीतिक व्यवहार की प्रभावित करने वाले परिवारों की संख्या इतनी अधिक है कि मानव मस्तिष्क कल्पना ही नहीं कर सकता। ऐसी स्थिति में इन वास्तविकताओं की अनदेखी करके केवल सम्पूर्ण इकाइयों या निष्कर्षों पर अध्ययन को केन्द्रित करना, असम्भव का सम्भव बनाने का स्वप्न दिखाना ही कहा जा सकता है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण समष्टि-स्तर पर ही ध्यान केन्द्रित करके सम्पूर्ण राजनीतिक सक्रियता को समझने का निरर्थक प्रयत्न ही करता हुआ कहा जा सकता है। राजनीतिक व्यवस्थाओं का व्यवहार इतना पेचीदा हो गया है कि उनको दृष्टि-स्तर के अध्ययनों से ही समझने का प्रयास भी केवल सीमित सफलता तक पहुँचा सकता है। पारनात्मक जगत के विद्वान इसलिए ही महा श्रु कह गए हैं कि राजनीतिक व्यवस्थाओं की सम्पूर्णता का अध्ययन सम्भव नहीं है। अतः दृष्टि-स्तर पर ही अध्ययनों का प्रयत्न किया जाना चाहिए। विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में तो जटिलताएँ, अस्थिरताएँ और अनावृण्वत्ता और भी अधिक होती हैं। अतः इनका अध्ययन तो समष्टि-स्तर पर हो ही नहीं सकता। इसलिए मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण में समष्टि-स्तरीय अध्ययनों का प्रयत्न उपयोगी निष्कर्षों की अवस्था तक पहुँचाने की बहुत कम क्षमता रखता है।

(मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के सम्बन्ध में यह भी कहा जाता है कि यह दृष्टिकोण विकसित और स्थिर राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन में सार्थकता नहीं रखता है।) दृढ़ कारण, इतना विकासशील राजनीतियों पर ही अधिक बल भी आलोचना का आधार बनाया गया है। इसको एकपक्षीय तथा एकांगी तक कहा गया है। इस दृष्टिकोण पर सबसे महत्वपूर्ण आरोप इसकी विचारधारा विशेष से सम्बद्धता कहा गया है। इस

दृष्टिकोण में मार्क्सवाद-लेनिनवाद से बड़ी अधिक बात साम्यवाद पर केन्द्रित होने की स्थिति आ जाती है। अतः तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन निष्पक्षता की स्थिति से दूर हो जाने है। यह विचारधारा विशेष के पोषक बन जाते हैं। इस तरह, इस दृष्टिकोण पर महत्वपूर्ण व तर्कसंगत आरोप लगाए गए हैं। इस दृष्टिकोण के पक्ष व विपक्ष की देख लेने के बाद हम तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन के उपागम के रूप में इसका मूल्यांकन कर सकते हैं।

मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण एक मूल्यांकन (The Marxist Leninist Approach An Evaluation)

इतने विचारग्रस्त उपागम के मूल्यांकन में कई कठिनाइयाँ हैं। इन कठिनाइयों में सबसे प्रमुख कठिनाई यह है कि मूल्यांकन में कहीं गई हर बात को पक्षपाती-बहुहर अमान्य ठहराया जा सकता है। यह कठिनाई अन्य उपागमों के मूल्यांकन में इतनी गम्भीरता नहीं रखती है, इसको हम पहले ही देख चुके हैं। किन्तु इस दृष्टिकोण का एक विचारधारा विशेष से सम्बन्धित होना आरोपों-प्रत्यारोपों का विस्तृत क्षेत्र खुला छोड़ देता है। अतः इसकी मूल्यांकनात्मक विवेचना में विशेष सावधानी बनरना आवश्यक है।

(इस दृष्टिकोण के सम्बन्ध में एक बात तो निर्विवाद है कि इसकी वैज्ञानिक बढोरता अत्यधिक सीमित है।) यह बात इसके विवेचन, इस दृष्टिकोण की प्रमुख विरोधताओं और आलोचना से भी पुष्ट होती है। इस दृष्टिकोण के समर्थक भी यह बात स्वीकार करते हैं कि राजनीतिक व्यवहार से सम्बन्धित सरचनात्मक व्यवस्थाओं के अध्ययन में वैज्ञानिकता एक सीमा के बाद सम्भव है ही नहीं। मार्क्सवादी लेनिनवादी, वैज्ञानिक परिशुद्धता या अध्ययनों की वैज्ञानिकता के प्रयत्न में अध्ययन के प्रमुख ध्येय को खो जाने देना नहीं चाहते हैं। अतः इस बात की स्वयं मार्क्सवादी लेनिनवादी स्वीकार करते हैं कि अध्ययन के उपकरणों को एक सीमा के बाद महत्व नहीं दिया जा सकता है। उनकी मान्यता है कि अध्ययन के उद्देश्य की प्राप्तिबलता और सर्वोपरिता दी जानी चाहिए, अध्ययन उद्देश्य की कीमत पर, वे पद्धतियों के परिष्करण और वैज्ञानिकता से युक्त अध्ययन बनाने के लिए तैयार नहीं है। हम यह पहले ही देख चुके हैं कि पाश्चात्य विद्वानों द्वारा प्रतिपादित अध्ययन दृष्टिकोणों पर यह सही आरोप है कि उनमें वैज्ञानिकता की इतनी प्रधानता दी जाने लगी है कि शोध का ध्येय ही लुप्त होता नजर आता है। यहाँ निष्कर्ष में हम यही कह सकते हैं कि वैज्ञानिकता का बलिदान अध्ययन उद्देश्य की कीमत पर तथा अध्ययन उद्देश्य का बलिदान वैज्ञानिकता की कीमत पर नहीं लिया जाना चाहिए। यह दोनों आवश्यक हैं। दोनों में समन्वय होना चाहिए पर एक सीमा तक ही यह सम्भव है।

इससे मिलती जुलती बात इस दृष्टिकोण के सम्बन्ध में यह कही जाती है कि इसकी सैद्धांतिक परिशुद्धता खाने में ही सीमित उपयोगिता है। यह निष्कर्ष भी निर्विवाद सा हो है। मार्क्सवादी लेनिनवादी दृष्टिकोण का उपयोग करने वाले एक तरह से सर्वव्यापी

सिद्धान्त की योजना होने के कारण निश्चित रूप में सिद्धान्तिक परिशुद्धता में परे हटते गये हैं। यह बात ऊपर बताते निष्कर्ष से जुड़ी हुई है यह स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है। मार्क्सवादी-लेनिनवादी, निम्न-स्तर या मध्य-स्तर के सिद्धान्तों के निर्माण में छवि नहीं रखते हैं। उनका प्रयत्न राजनीति का ऐसा सिद्धान्त बनाना है जो सर्वव्यापक और सार्व-कालिक हो। इस कारण, सिद्धान्तिक परिशुद्धता की विशेष चिन्ता उन्हें नहीं है। किन्तु यहाँ इस दृष्टिकोण के समर्थक यह भूल जाते हैं या शायद जानते हुए भी अनजान बनना चाहते हैं कि ऐसे सिद्धान्त का भौतिक जगत् के बारे में भी सम्भव नहीं हो पाएँ, तो फिर प्राणी-जगत् से सम्बन्धित राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में यह कैसे सम्भव हो सकते हैं? पाश्चात्य जगत् में राजनीतिक विचारक, इसी कारण से, सर्वव्यापी सिद्धान्तों की योजना से अब मध्य-स्तरीय या सधु-स्तरीय सिद्धान्त निर्माण पर अधिक धन देन लगे हैं। अब यह सभी के द्वारा स्वीकार किया जाता है कि सामाजिक विज्ञानों में और विशेष-कर राजनीतिक विज्ञान के उप-अनुशासन, तुलनात्मक राजनीति में सर्वव्यापी सिद्धान्त केवल काल्पनिक या दार्शनिक दृष्टि से ही सम्भव है आनुभविक आधार पर ऐसा करना कठिन ही नहीं आज के ज्ञान की अवस्था में तो असम्भव है। अतः असम्भव का प्रयास नहीं करना ही श्रेष्ठता है।

मूल्यांकन में एक बात यह भी देखी जा सकती है कि जब राजनीतिक व्यवस्थाएँ व सरचनाएँ अपनी पेचीदा हैं कि उनका वैज्ञानिक अध्ययन करने सामान्यीकरण सरलता से नहीं किये जा सकते तो फिर क्या किया जाए? इसके उत्तर में दो बातें कही जा सकती हैं—एक तो यह कि ऐसे व्यवहार को समझने का प्रयत्न ही छोड़ दिया जाए तथा दूसरी यह कि प्रयत्न तो जारी रखे जाए पर नये-नये ज्ञान, प्रविधियाँ, उपकरणों और अभिकरणों के अविज्ञान के अनुसार तुलनात्मक राजनीति विद्वानों को सामान्यित करने के लिए अध्ययनों को इसके अनुरूप व अनुकूल बनाए रखा जाए। हो सकता है जो आज असम्भव लगता है, कल सम्भव हो जाए; जो आज अत्यन्त कठिन लगता है कल नये आयातों के सामने आने से सरल हो जाए। अतः तुलनात्मक अध्ययनों में आने वाली कठिनाइयों से निराश होने की आवश्यकता है और न ही इसमें हताशता होने का कोई कारण है। अतः मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण में भी आवश्यकता पड़ने पर, और नये ज्ञान के रावर्ष में अनिवार्य होने पर, कुछ सामान्य रद्दीबदल करना ही अधिक ठीक कहा जा सकता है।

इस अध्याय और इसमें पिछले अध्याय में हमने तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन में प्रचलित और प्रयुक्त होने वाले विभिन्न उपागमों का विश्लेषण किया है। इन उपागमों की लेकर कुछ सामान्य निष्कर्ष हमने हर उपागम के मूल्यांकन में निकाले हैं। अतः यहाँ किसी उपागम विशेष के बारे में कुछ भी लिखना प्राथमिक नहीं होगा, किन्तु तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन में प्रयुक्त होने वाले इन सभी उपागमों की लेकर कुछ मूल्यांकन करना अनुपयुक्त नहीं होगा। अतः हम नीचे के पैराग्राफों में इन उपागमों के बारे में सामान्य निष्कर्षात्मक चर्चा ही करेंगे।

तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में प्रचलित इन उपागमों के बारे में एक तथ्य ऐसा

दिया जाने लगा है कि अध्ययन दृष्टिकोण पद्धति सम्बन्धी अध्ययन मात्र रह गयी है। सही निष्कर्षों पर पहुँचने के लिए यह आवश्यक है कि परिशुद्ध प्रविधियों और सुनिश्चित पद्धतियों का प्रयोग किया जाए तथा आनुभविक आकड़ों के आधार पर ही सामान्यीकरणों तक पहुँचा जाए। इससे किसी की शिकायत नहीं होनी चाहिए, किन्तु विभिन्न उपागमों में प्रविधियों के परिष्करण या पद्धतियों को सुनिश्चित बनाने का प्रयत्न तुलना के उद्देश्य को ही दृष्टि से जोड़कर दे तब निश्चित रूप से ऐसे प्रयत्नों से शिकायत होने लगेगी। पाश्चात्य विद्वानों द्वारा प्रस्तावित उपागमों के बारे में यही कहा जाता है।

अध्ययन के इन उपागमों में एक ओर प्रवृत्ति आलोचना का कारण बनती रही है। यह उपागम प्रधानतः सिद्धान्त निर्माण के लक्ष्य से प्रेरित रहे हैं। हर अनुशासन में सिद्धान्त निर्माण का ही उद्देश्य प्रमुख रहता है, किन्तु केवल यही उद्देश्य बनाकर तुलनाएँ करना तर्कसंगत नहीं कहा जा सकता है। अनेक विद्वानों ने तो ऐसे सर्वव्यापी सिद्धान्तों के निर्माण का स्वप्न देखना शुरू कर दिया जो हर घटना का स्पष्टीकरण देने की क्षमता से युक्त हो। वास्तव में, वर्तमान राजनीतिक उमागमों की पेशीदमियों ने सिद्धान्त निर्माण का लक्ष्य इतना धूमिल कर दिया है कि अनेक विद्वान तुलनात्मक राजनीतिक विश्लेषणों की सहायता से सिद्धान्त निर्माण को असम्भव तक मानने लगे हैं, किन्तु यह भी आत्यन्तिक (extreme) विचार है। सिद्धान्त निर्माण में तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों की उपयोगिता को अस्वीकार नहीं किया जा सकता। पर प्रश्न यह नहीं है कि सिद्धान्त निर्माण का प्रयास हो या नहीं हो? प्रश्न यह बन गया है कि किस स्तर पर सिद्धान्तों का निर्माण करने का प्रयास किया जाए? प्रचलित मान्यता के अनुसार सधु-स्तरीय या मध्य-स्तरीय सिद्धान्तों से आगे बढ़ना सम्भव नहीं है। अब 1971 के बाद तुलनात्मक राजनीति के विद्वान इस बात पर अधिक बल देने लगे हैं कि जो सम्भव है उससे ही अध्ययनों को सम्बन्धित रखा जाए चाहे उससे सीमित लाभ ही हो या इस आधार पर निम्ने निष्कर्षों की स्पष्टीकरण क्षमता सीमित ही हो।

इन दृष्टिकोणों की उपयोगिता का सर्वेक्षण करें तो आवश्यककारी परिणाम सामने आये। इन दृष्टिकोणों ने तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों को ही नहीं, स्वयं राजनीति विज्ञान को अनुशासन के रूप में प्रतिष्ठित करने में बहुत योगदान दिया है। इस दृष्टिकोणों ने राजनीतिक अध्ययनों को तो वैज्ञानिक बनाया ही है साथ ही वैज्ञानिकता की नई कसौटियाँ व उपकरण भी जुटाये हैं। इन उपागमों ने ऐसे प्रश्नों का सृजन किया है जिनके प्रयोग से राजनीतिक व्यवस्थाओं के अध्ययन का एक सा परिप्रेक्ष्य व विचारवृत्ति सम्भव हो पाया है।

राजनीतिक व्यवस्थाओं, संस्थाओं व प्रक्रियाओं की जटिलताओं को समझने में इन उपागमों की देन बहुत अधिक रही है। राजनीतिक ज्ञान को व्यवस्थित करने में इनका बड़ा सहयोग रहा है। यैसे तो सभी अध्ययन ज्ञानवर्धन में सहायक होते हैं, किन्तु तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययन, ज्ञान को आनुभविक तथ्यों पर आधारित करने उसकी सत्यापनता आधार प्रस्तुत करता है। यह बात उस समय और भी अधिक महत्व प्राप्त कर लेती है जब हमें यह ज्ञात हो कि मनुष्य का राजनीतिक व्यवहार इतने नियामकों व

परिवारों से प्रभावित रहता है कि उसके बारे में सुनिश्चित निष्कर्षों तक पहुँच पाना अवश्य ही असम्भव को सम्भव बनाना है। तुलनारमक राजनीति के विभिन्न उपागमों ने यही लक्ष्य प्राप्त करने में आर्थिक सफलता पाई यह इनकी सबसे बड़ी वित्तीयता मानी जा सकती है। मनुष्य का आर्थिक, सामाजिक, धार्मिक व सामूहिक व्यवहार सपसना सरल है क्योंकि इन चारों से सम्बन्धित व्यवहार में अधिक उत्पत्तियाँ नहीं होती हैं, किन्तु राजनीतिक व्यवहार के बारे में अनेक पेचोदगियाँ रहती हैं। इस कारण, राजनीतिक व्यवहारों को समझना या उनके बारे में सामान्यीकरण करना अति दुष्कर लगता है। तुलनारमक राजनीति के विभिन्न दृष्टिकोण इस दृष्टि से विशेष प्रशंसनीय हैं कि इनकी सहायता से पेचोदा प्रक्रियाओं की गत्यात्मक शक्तियों को समझने में सहायता मिलती रही है।

अतः अन्तिम निष्कर्ष यही निष्कर्षा जा सकता है कि तुलनारमक राजनीति के विभिन्न दृष्टिकोणों में कमियाँ होते हुए भी राजनीति-शास्त्र को व्यवस्थित व वैज्ञानिक अध्ययन बनाने में इनकी भूमिका कम महत्वपूर्ण नहीं मानी जा सकती। विवादास्पद राज्यों की अस्थिरताओं और दिशाहीन विचारों से निराशाएँ होती रही हैं, किन्तु इनको चुनौतियों के रूप में स्वीकार करके, बोलसैल, रोगिन्स, बिडर, हरबर्ट फीष, स्पुशियन पाई, माइरन बीनर, मैन्नीडिस, ऐप्टर इत्यादि ने गहराई से अध्ययन किये और विवादास्पद राज्यों के बारे में कुछ निष्कर्ष निकाले जिनके बारे में डा० एस० पी० वर्मा ने अपनी पुस्तक 'माइरन बोलिटिक्स थ्योरी में ठीक ही लिखा है कि 'इन्होंने, इन देशों में जिस प्रकार का राष्ट्रवाद विद्यमान हो रहा था, राजनीतिक, आर्थिक और सामूहिक स्तरों पर जिन दुविधाओं का इन्हें सामना करना पड़ा था, इनके राजनीतिक विकास में नीतिरशाही, सेना या धर्म के द्वारा जो भूमिका अदा की गई, क्यों इनमें सर्वप्रधान लोक-सत्त्व की अवनति हुई, राष्ट्र-निर्माण की प्रक्रियाओं में राजनीतिक अभिवृत्तियों और व्यक्तिगत व्यवहार के द्वारा अदा की गई भूमिका तथा किस प्रकार आर्थिक पिछड़ेपन ने राजनीति की प्रकृति को प्रभावित किया, इन सबका गहराई से अध्ययन किया था।' अतः तुलनारमक राजनीतिक अध्ययनों से इनमें से अधिकांश लेखकों का परोक्ष रूप से सम्बन्ध नहीं होते हुए भी इनके अध्ययन तुलनारमक राजनीति में सामग्री उपलब्ध कराने के महत्वपूर्ण माध्यम बन गये हैं। इस तरह तुलनारमक राजनीतिक अध्ययनों के दृष्टिकोणों का महत्वपूर्ण योगदान इस बात में निहित है कि इनकी सहायता से न समझ में आने वाली बातें भी बोधगम्य होने लगी, यद्यपि विशेष शब्दावली के कारण सामान्य पाठक के लिए इनके निष्कर्ष कुछ कठिनाई उत्पन्न करने वाले बने। अतः राजनीतिक ज्ञानवर्धन में इनकी सहायता व योगदान सराहनीय है। पूर्णता तो किसी भी सामाजिक विज्ञान से सम्बन्धित अध्ययन दृष्टिकोण में नहीं हो सकती है, इसलिए भविष्य में इससे भी अधिक परिभाषित-युक्त उपागमों का प्रतिपादन सम्भावना के रूप में देखा जा सकता है।

खण्ड 2

राजनीतिक संस्थाएं
(POLITICAL INSTITUTIONS)

विधानवाद—अर्थ, आधार, तत्त्व एवं विभिन्न अवधारणाएँ

(Constitutionalism—Meaning, Foundations, Elements and Different Concepts)

मानव समाज में 'राजनीतिक शक्ति' का प्रादुर्भाव कब और किन परिस्थितियों में हुआ यह अभी तक कल्पना का ही विषय है ? मानव ने कब अपने आपको 'राजनीतिक शक्ति' के अधीन किया इस सारे में निश्चित रूप से आज भी कुछ नहीं कहा जा सकता । परन्तु जब से प्रारम्भिक समाज का उदय हुआ, शायद तभी से ही राजनीतिक शक्ति को जन्म देने वाली परिस्थितियाँ प्रस्तुत हुईं । सम्भवतया इसी शक्ति के प्रयोग से आदिवासी मानव समाज में कुछ व्यवस्था व स्थिरता की स्थापना हुई । इसलिये 'राजनीतिक शक्ति' का हर समाज में आरम्भ से ही महत्व माना जा सकता है । परन्तु ज्यों-ज्यों मनुष्य में सामाजिकता बढ़ती गई और संगठित जीवन का महत्व व उपयोगिता स्पष्ट होत लगी, ज्यों-ज्यों व्यवस्थित जीवन को व्यावहारिक बनाने वाली 'राजनीतिक शक्ति' में अवपीडन व बाध्यता का तत्त्व समाविष्ट होता गया । यह यहाँ तक बढ़ा कि वर्तमान में इस शक्ति द्वारा अन्य सभी प्रकार की शक्तियाँ (आर्थिक, सामाजिक व सैनिक) पर न केवल नियंत्रण ही रखा जाता है, अपितु उनकी सीमाओं का निर्धारण भी होता है ।

राजनीतिक शक्ति में यह बाध्यता व अनिवार्यता का तत्त्व इसके उपयोग और दुरुपयोग के क्षेत्र को व्यापकतम बना देता है । इसकी सर्वोपरिता इसमें दुरुपयोग की और भी सम्भावनाएँ निहित कर देती है । राज्य, जो इस शक्ति का प्रतीक है, वही अपने आप में साम्य में न बन जाए, वही राज्य की शक्ति को व्यवहार में प्रयुक्त करने वाली सरकार या शासक, स्वेच्छाचारी बनकर उन सब उद्देश्यों व लक्ष्यों की अवहेलना न करे, जिनकी प्राप्ति के लिए, मनुष्य ने राजनीतिक सत्ता की सृष्टि की तथा अराजक अस्त-व्यस्तता की बोझिल जड़ों से बचने के लिए राजनीतिक शक्ति के अवपीडक (coercive) व धन स्वीकार किये, यह आवश्यक है कि सरकार और शासकों को नियंत्रित व सीमित रखा जाए । कोई भी शासन जो व्यवस्था की स्थापना के लिए बाध्यकारी शक्ति से युक्त हो वह इसी शक्ति के प्रयोग से व्यक्त की स्वतन्त्रता का हनन व अंत भी कर सकता है । व्यक्तिव के विकास में व्यक्ति की स्वतन्त्रता ही आधारभूत होती है । इसकी समाप्ति मानव को नृडित करती है । इसलिये, एक तरफ तो मनुष्य ने

राजनीतिक शक्ति की सर्वोपरिता स्वीकार की तथा दूसरी तरफ, उस पर प्रभावशाली नियंत्रणों की व्यवस्था भी की जिससे शासन, व्यक्ति की स्वतन्त्रता की व्यवस्था व सुरक्षा के लिए आगे बढ़ सके और साथ ही इसके हुनन के प्रसोभन से रोका जा सके। यही कारण है कि प्राचीन काल से ही शासकों को विधियों, प्रक्रियात्मक सुरक्षाओं व सनुसन्तारमक शक्तियों के माध्यम से नियंत्रित और प्रतिबन्धित किया जाता रहा है।¹

प्राचीन काल से आधुनिक युग तक के इतिहास में ऐसे अनेकों उदाहरण मिलते हैं, जब शासक, जनसाधारण की इच्छा के विरुद्ध स्वेच्छाचारी, अत्याचारी और निरंकुश बने हैं। ऐसे शासकों की शक्तियों पर नियंत्रण, नागरिकों के कहने, इच्छा करने, या चाहने मात्र से ही नहीं हो जाता है। इन नियंत्रणों की तो ऐसी ठोस व स्थायी व्यवस्था आवश्यक है जो शासक की शक्तियों की व्यवहार में प्रतिबन्धित रख सके, जिससे वे सत्ता का दुरुपयोग बाह्यर भी नहीं कर सकें। शासक शक्ति पर ऐसे प्रभावशाली, ठोस तथा स्थायी नियंत्रणों के लिए मानव ने आरम्भ से ही अनेक प्रकार की नियंत्रक संस्थाओं की स्थापना की है। अनुभव के आधार पर, समय समय पर, उनमें सुधार व परिवर्तन किये हैं, परन्तु अनेक बार नियंत्रक संस्थाओं की दुर्बलता व प्रभावहीनता के कारण² राजनीतिक शक्ति का व्यवहार में दुरुपयोग हुआ और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अंत किया गया है। इस कारण, आधुनिक युग में, मनुष्य ऐसी राजनीतिक संस्थाओं की खोज में व्यस्त है जिसकी स्थापना से शासकों की शक्ति नियंत्रित रहे और वे उसका केवल सनुपयोग ही कर सकें। वर्तमान राजनीतिक व्यवस्थाओं में नियंत्रण की यह संस्थागत व्यवस्था व राजनीतिक शक्ति के प्रयोगकर्ताओं की भूमिका को संविधान में स्पष्ट रूप से लिखकर निर्धारित किया जाता है।

यह माना जाता है कि सम्पूर्ण राजनीतिक तत्त्व को एक उच्चतर विधि—संवैधानिक विधि—के अधीन रखना चाहिये तथा 'राजनीतिक शक्ति' की नियंत्रण व्यवस्था व इसके दुरुपयोग की बचाव प्रक्रियाओं को विधिवत उद्घोषित ऐसे लोककृत प्रलेख-संविधान में उल्लेखित करना चाहिए जिसकी सत्ता, नीति निर्धारण व विधानव्यवस्था करने वाली सरकार की संस्थाओं की शक्ति व पहुँच से सामान्यतया परे व ऊपर हो तथा इस प्रलेख की इतनी वैधता हो कि यह उन सब प्रश्नों को जो इसके अतिक्रमण के लिए किए जायें, अङ्गिभूत कर सके, और राजनीतिक समाज में हर व्यक्ति, संस्था, समूह व दल इस 'उच्चतर विधि' द्वारा निर्धारित भूमिका ही निभाए। इस 'उच्चतर विधि' में निहित मान्यताओं, भूखण्डों व राजनीतिक आदर्शों की उपलब्धि हेतु शासकों को संविधान द्वारा नियमित अधिकार क्षेत्र में ही रहने के लिए बाध्य करने की संवैधानिक नियंत्रण व्यवस्था को ही संविधानवाद कहते हैं।

संविधानवाद का अर्थ, आधार, तत्त्व व विभिन्न अवधारणाओं को समझने से पहले,

¹Peter H. Merkl *Modern Comparative Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970, p. 447

²Hitler did so in Germany

यह आवश्यक है कि सविधान व संवैधानिक सरकार का अर्थ स्पष्ट किया जाय क्योंकि सविधानवाद का अर्थ, सविधान व संवैधानिक सरकार के अर्थ के सदृश में ही स्पष्ट हो सकता है। वास्तव में सविधान व संवैधानिक सरकार सविधानवाद की पूर्वगामी परिस्थितियाँ हैं। सविधानवाद केवल उसी राजनीतिक व्यवस्था में सम्भव है, जहाँ सविधान ही और इस सविधान द्वारा राजनीतिक शक्ति के प्रयोगकर्ताओं की न केवल भूमिका निर्धारित की जाए अपितु इस भूमिका की व्यावहारिकता की व्यवस्था भी की जाए, अर्थात् सरकार सविधान की व्यवस्था के अनुरूप ही संचालित हो और इसे व्यवहार में सम्पन्न बनाने के लिए संवैधानिक नियंत्रणों व प्रतिबन्धों की प्रभावशाली व्यवस्था हो। यह नियंत्रण व्यवस्था कैसे और किन-किन प्रक्रियाओं व सरचनाओं से हो इसका विवेचन करने से पूर्व सविधान, संवैधानिक सरकार और सविधानवाद का अर्थ समझ लेना आवश्यक है।

सविधान का अर्थ (THE MEANING OF CONSTITUTION)

प्रत्येक राज्य के लिए सविधान का होना आवश्यक है। सविधान के बिना किसी भी राज्य का शासन चलना अत्यन्त कठिन है। इतिहास के अध्ययन के आधार पर यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक राज्य में शासन को चलाने के लिए कुछ न कुछ नियम सदा से विद्यमान किसी रूप में अवश्य रहे हैं। प्रत्येक राज्य में, चाहे वह सौराष्ट्र हो या अधिराज्यवादी, कुछ ऐसे नियमों का स्वीकार किया जाना आवश्यक है जो राज्य की राजनीतिक समस्याओं व शासकों की भूमिका को निर्धारित व सुनिश्चित कर, अराजकता से समाज को मुक्त रख सके। यहाँ तक कि अत्यधिक निरक्षर व स्वेच्छाचारी राज्यों में भी कुछ नियमों का पालन नितान्त आवश्यक है। सरकारें चाहे निरक्षर हो अथवा लोकतन्त्रात्मक, उनके संचालन के लिए कुछ सिद्धान्तों अथवा नियमों का होना सदैव सहायक होता है। चूँकि प्रत्येक सविधान में सरकार के विभिन्न अंगों तथा उनके पारस्परिक सम्बन्धों का वर्णन होता है। अतः इन सम्बन्धों का वर्णन करने वाले नियमों की विद्यमानता से सरकार के विभिन्न अंग एवं दूसरे के सहयोग से कुशलतापूर्वक कार्य कर सकते हैं और उनमें सघर्ष या विरोध की सम्भावनाएँ भी कम हो जाती हैं। सविधान में नागरिकों के अधिकारों का भी वर्णन होता है। यह वर्णन ही इनकी सुरक्षा व्यवस्था है, क्योंकि यह सरकार की पहुँच से इस प्रकार दूर बन जाते हैं। इस प्रकार सविधान के द्वारा किसी भी राज्य का आधारभूत ढाँचा सम्भाव्यतः रूप में ढंका दिया जाता है जिससे हर व्यक्ति सत्ता व समूह की भूमिका सुनिश्चित हो जाती है।

सामान्यतया यह समझा जाता है कि सविधान एक ऐसा आलेख (document) ही होता है जो निश्चित समय में निर्मित व स्वीकृत हो, पर यह सविधान का सही व ठीक अर्थ नहीं है। सविधान का आलेख, अर्थात् निश्चित रूप में होना आवश्यक नहीं है। किसी भी राज्य में परम्परागत नियमों की ऐसी व्यवस्था हो सकती है, जिनकी विधिवत

विकासशील राज्यों में ऐसे अनेकों उदाहरण मिलते हैं। नवोदित स्वतन्त्र राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक अनुभव के अभाव में शीघ्रता से अपनाए गए सविधानों का तेजी से बदलती परिस्थितियों और नई नई आवश्यकताओं के अनुरूप बन सकने के कारण इन सविधानों की उपेक्षा कर राजनीति में नेताओं का आचरण व्यवहार में भिन्न प्रकार का होता रहता है। इन देशों में अक्सर आर्थिक विकास की मजदूरियों व मूलभूत राजनीतिक प्रश्नों पर सहमति के अभाव में विकास व एवता की व्यवस्था करने के लिए कुछ नेता राजनीतिक शक्ति के एक मात्र उपयोगकर्ता बनते रहे हैं। ऐसी अवस्था में शासन व्यवस्था 'भौपचारिक' सविधान के अनुरूप नहीं रह जाती है और 'प्रभावी' सविधान 'भौपचारिक' सविधान से भिन्न हो जाता है।

अतः सविधान का अर्थ समझते समय यह ध्यान रखना आवश्यक है कि 'भौपचारिक सविधान' क्या व्यवस्था करता है तथा व्यवहार में यह किस सीमा तक राजनीतिक आचरण का आधार बना रहता है? सविधान राजनीतिक व्यवस्था का चरित्र या प्रकृति स्पष्ट करता है क्योंकि सविधान राज्य के लिए ठीक वैसा ही है जैसा व्यक्ति के लिए चरित्र। यह न केवल 'राजनीतिक सेल' का आधार प्रस्तुत करता है अपितु विभिन्न राजनीतिक विचारों व मांगों में सामंजस्य की अभिव्यक्ति भी करता है। किसी राजनीतिक व्यवस्था की वास्तविक प्रकृति को समझने के लिए सविधान के इस ढाँचे व तत्त्व (substance) सिद्धान्त व व्यवहार दोनों की समझना आवश्यक है क्योंकि सविधानवाद वही सम्भव है जहाँ सविधान के ढाँचे व तत्त्व में साम्य हो। अर्थात् सर्वैधानिक सरकार हो। हर राज्य में सविधान तो अनिवार्य होता है पर सर्वैधानिक सरकार भी हो यह आवश्यक नहीं है। सर्वैधानिक सरकार न होने पर सविधानवाद की व्यवस्था व्यावहारिक नहीं हो सकती। इसलिए सविधानवाद का अर्थ समझने के लिए न केवल सविधान का अर्थ स्पष्ट करना ही काफी होगा अपितु इसका मूल आधार, सर्वैधानिक सरकार का विवेचन भी अनिवार्य है। संक्षेप में सर्वैधानिक सरकार का विवेचन इस प्रकार है।

सर्वैधानिक सरकार का अर्थ

(THE MEANING OF CONSTITUTIONAL GOVERNMENT)

सामान्यतया ऐसा समझा जाता है कि जिस राज्य में सविधान हो वहाँ सर्वैधानिक सरकार भी होती है, परन्तु वास्तव में यह सही नहीं है। हर राज्य में किसी न किसी प्रकार का सविधान तो अनिवार्य होता है, पर हर ऐसे राज्य में सर्वैधानिक सरकार भी हो यह जरूरी नहीं है। सर्वैधानिक सरकार से सीमित अर्थ-बोधन होता है, क्योंकि सर्वैधानिक सरकार वह सरकार ही होती है जो सविधान की व्यवस्थाओं के अनुसार संगठित सीमित और नियमित हो, तथा व्यक्ति विशेष की इच्छाओं के ध्यान पर, केवल विधि के अनुरूप ही संचालित होती हो। हिटलर व स्तालिन के समय में जर्मनी व रूस में सविधान तो थे पर सर्वैधानिक सरकारें भी थीं ऐसा नहीं कहा जा सकता। इनमें

राजनीतिक आचरण का आधार सविधान नहीं होकर, व्यक्ति का दल की महत्वाकांक्षाएँ ही कही जा सकती हैं। अतः राज्य में केवल सविधान का होना मात्र सरकार को-संवैधानिक नहीं बताता है। केवल वह सरकार ही संवैधानिक सरकार कही जायेगी जो सविधान पर आधारित हो, सविधान द्वारा सीमित और नियंत्रित हो व स्वेच्छापूर्वकता के स्थान पर केवल विधि के अनुस्यू ही संचालित होनी हो। मन्त्रों में संवैधानिक सरकार विधि द्वारा नियंत्रित व प्रतिबंधित सरकार ही होनी है। इस प्रकार की सरकार वाली राजनीतिक व्यवस्था में ही सविधानवाद सम्भव है, क्योंकि सविधानवाद उन माध्यमाओं, आस्थाओं और मानव मूल्यों का नाम है जिनका सविधान में वर्णन व समर्पण होता है और जिनकी उपनधि व सुरक्षा हेतु राजनीतिक जीवन पर प्रभावशाली नियंत्रणों व रोकों (restraints) की व्यवस्था होती है। सविधान व संवैधानिक सरकार के उपरोक्त विवेचन के सदर्भ में सविधानवाद का अर्थ समझना सरल सा हो जाता है।

सविधानवाद का अर्थ

(THE MEANING OF CONSTITUTIONALISM)

सविधानवाद उन विचारों व सिद्धान्तों की ओर संकेत करता है, जो उस सविधान का विवरण व समर्पण करते हैं जिनके माध्यम से राजनीतिक शक्ति पर प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित किया जा सके। यह सविधान पर आधारित विचारधारा है, जिसका मूल अर्थ यही है कि शासन सविधान के निश्चित नियमों व विधियों के अनुसार ही संचालित हो व उस पर प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित रहें, जिससे वे मूल्य व राजनीतिक आदर्श सुरक्षित रहें जिनके लिए समाज राज्य के अद्यन स्वीकार करता है। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं कि सविधान के नियमों के अनुसार शासन संचालन मात्र ही सविधानवाद है। ऐसा तो किसी निरंकुश शासन में भी हो सकता है। एक तानाशाह अपनी इच्छा के अनुसार सविधान बनाकर, जनता की इच्छाओं और आकांक्षाओं की अवहेलना करता हुआ उन पर यह सविधान बलपूर्वक लागू कर सकता है। ऐसे सविधान में जनता के आदर्शों व मूल्यों का समावेश नहीं होता है और इस कारण यह व्यवस्था सविधानवाद का विलोम ही होगी। अतः सविधानवाद सविधान के नियमों के अनुसार शासन संचालन से अधिक है। इसका अर्थ है निरंकुश शासन के विपरीत नियमानुबल शासन, जिसमें मनुष्य की आधारभूत मायताओं, आस्थाओं और मूल्यों की व्यवहार में उपलब्धि सम्भव हो। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि सविधानवाद शासन की वह पद्धति है जिसमें शासन जनता की आस्थाओं, मूल्यों व आदर्शों को परिलक्षित करने वाले सविधान के नियमों व सिद्धान्तों के आधार पर ही किया जाए व ऐसे सविधान के माध्यम से ही शासकों को प्रतिबंधित व सीमित रखा जाए जिससे राजनीतिक व्यवस्था की मूल आस्थाएँ सुरक्षित रहे और व्यवहार में हर व्यक्ति को उपनद्य हो सकें। मन्त्रों में,

‘संविधानवाद उस निष्ठा का नाम है जो मनुष्य संविधान में निहित शक्ति में रखने है जिससे सरकार व्यवस्थित बनी रहती है।’³ अर्थात् यह निष्ठा व आस्था की शक्ति जिसमें संगठित राजनीतिक सत्ता नियंत्रित रहती है, ‘संविधानवाद’ है।

कुछ विचारक शासन को सीमित व नियंत्रित करने के लिए तथा मानव मूल्यों की सुरक्षा सम्भव बनाने के लिए शक्ति विभाजन को अधिक महत्व देते हैं व उसे संविधानवाद का मूल आधार मानते हैं। उनकी मान्यता है कि संविधानवाद राजनीतिक शक्तियों का विभाजन कर सरकार के कार्यों पर प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित करना है। अतः संविधानवाद सभी सम्भव है जब किसी राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति विभाजन के द्वारा सरकारी कार्यों पर प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित किया जा सके।

उपरोक्त वर्णन से स्पष्ट है कि संविधान व संविधानवाद एक दूसरे के पर्यायवाची नहीं हैं। इससे यह भी स्पष्ट है कि जहाँ संविधान है वहाँ संविधानवाद आवश्यक रूप से पाया जाता हो यह जरूरी नहीं है। संविधान के माध्यम से तो हम किसी भी देश की राजनीतिक व्यवस्था, अर्थात् सरकार के स्वरूप, उसकी शक्तियों व नागरिकों और सरकार के सम्बन्धों से सम्बन्धित सिद्धान्तों व नियमों का संकेत पाते हैं। जबकि संविधानवाद एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें संविधान के माध्यम से ही सरकार की शक्तियों पर शक्ति वितरण द्वारा प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित किया जाता है। जिससे वह अकांक्षाएँ व मूल्य सुरक्षित रहें जिनकी उपलब्धि के साधन के रूप में संविधान को अपनाया व समर्थित किया गया व आज भी समर्थन दिया जाता है।

इस प्रकार, पित्रोक व स्मिथ के शब्दों में, “संविधानवाद केवल प्रक्रिया या तथ्य (substance) का नाम ही नहीं है अपितु राजनीतिक सत्ता के सुविस्तृत समूहों, दलों व वर्गों पर प्रभावशाली नियंत्रणों, ममूतों तथा व्यापक प्रतिनिधायक मूल्यों, प्रतीकों, अतीतकालीन परम्पराओं और भावों महत्वाकांक्षाओं से सम्बन्ध भी है।”⁴ मनुष्य उत्तरोत्तर व सर्वांगीण विकास की आकांक्षा रखता है, और इसकी व्यवस्था करने के लिए हमेशा से प्रयत्नशील रहा है। यह बहुमुखी विकास की व्यवस्था, आधुनिक राज्यों में संविधान के माध्यम से सम्भव बनती है। पर शासक संविधान की अवहेलना कर, विकास के लक्ष्य और आदर्श समाप्त ही नहीं कर दें, इसलिए समाज, राजनीतिक सत्ता को संगठित ही नहीं, उसे नियंत्रित, प्रतिबन्धित व सीमित रखने के साधन भी जुटाता है। मानव समाज की मान्यताओं व आदर्शों की उपलब्धि हेतु किसी राजनीतिक व्यवस्था में सुरक्षारमक नियंत्रण व्यवस्था ही संविधानवाद है। कार्ल जे० फ्रेड्रिच ने ठीक ही कहा है कि, ‘व्यवस्थित परिवर्तन की जटिल प्रक्रियारमक व्यवस्था ही संविधानवाद है।’⁵ इस

³Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. III-IV, New York, Macmillan, 1963, p 255.

⁴Pennock and Smith, Political Science: An Introduction, New York, Macmillan, 1964, p 239.

⁵Carl J Friedrich, Constitutional Government and Democracy, New Delhi, Oxford and IBH, 1966, p 6

परिवर्तन को सरकार व नागरिक ही सम्भव बनाने हैं। विनियम जो० ऐन्ड्रूज के अनुसार, मविधानवाद इन दो प्रकार के, सरकार व नागरिक, तथा एक सरकारी सत्ता के दूसरी सरकारी सत्ता से, सम्बन्धों का मषानन मात्र है। अर्थात् सविधानवाद सरकार व नागरिक तथा एक सरकारी सत्ता के दूसरी सरकारी सत्ता से सम्बन्धों की टोम व्यवस्था है।⁶ जिसमें यह सभी मध्ययुक्त व्यवस्थित परिवर्तन सम्भव होने और राजनीतिक व्यवस्था विशेष में, मानव आदर्शों, राजनीतिक मू्यों व आस्थाओं को म्वावहारिकता प्रदान होती रहे।

सविधानवाद और सविधान के अर्थ से स्पष्ट है कि इन दोनों में काफी अन्तर है। इनका अन्तर समझना जरूरी है, अथवा मवैधानिक व्यवस्था मात्र को सविधानवाद सपझने का भ्रम उत्पन्न होना म्वावहारिक है। अतः इनमें अन्तर करना आवस्यक है। सधेप में यह डम प्रकार है।

सविधान व सविधानवाद में अन्तर (Difference between Constitution and Constitutionalism)

सविधान, सविधानवाद को अभिग्रहित करता है। इसी पर सविधानवाद आधारित होता है। अतः दोनों में अन्तर की विभाजन रेखा खीचना म्वावहारिक रूप में कठिन है। परन्तु दोनों का अन्तर समझना आवस्यक है, क्योंकि दोनों का अन्तर करने पर ही उन परिस्थितियों को पहचाना जा सकता है, जो सविधान और सविधानवाद की अलग-अलग दिशाओं का मकेत करती हैं। जैसे नातियों द्वारा बसपूर्वक स्थापित मैनिक तानाशाही व्यवस्थाओं में सविधान व सविधानवाद की भिन्न दशाओं को तभी समझा जा सकता है, जब हम यह जान सकें कि वहां सविधान में जो है वह सविधानवाद के अनुकूल नहीं, प्रतिकूल है। यह दोनों की अनुकूलता या प्रतिकूलता, सविधान व सविधानवाद के अन्तर के सदम में ही स्पष्ट हो सकती है। इसलिए दोनों का अन्तर स्पष्ट समझ लेना चाहिए। सधेप में इन दोनों के अन्तर का विवेचन इस प्रकार है -

(क) परिभाषा की दृष्टि से सविधानवाद विचारधारा का प्रतीक है। इसमें राष्ट्र के मूल्य, विश्वास व राजनीतिक आदर्श आते हैं, जिनसे मितकर विचारधारा बनती है, और उस विचारधारा (ideology) का प्रतीक सविधानवाद कहलाना है। सविधान मगठन का प्रतीक है। यह उन सिद्धान्तों का मकलन कहा जा सकता है जिनके अनुसार सरकार की शक्तियों व शक्तियों के अधिकारों के मध्य सम्बन्धों का समापोजन किया जाता है। इससे सरकार, व्यक्ति व समाज के मगठनों के आपसी सम्बन्धों का बोध होता है। इनमें पारस्परिकता व पूरकता का सम्बन्ध है। इनमें साम्य, समाज में व्यवस्था, स्थायित्व व प्रवृत्तिशीलता का मूलज है। दोनों में साम्य न रहने पर, अर्थात् दोनों की दिशाओं का अलग-अलग होना शक्ति की पृष्ठभूमि तयार

करता है।

1 इस प्रकार सी० एफ० स्ट्रोंग के शब्दों में, "संविधान उन सिद्धान्तों का समूह है जिनके अनुसार राज्य के अधिकारों, नागरिकों के अधिकारों, और दोनों के सम्बन्धों में सामंजस्य स्थापित किया जाता है।" वास्तव में संविधान जहाँ एक तरफ सरकार पर नियमित नियन्त्रण रखता है, वहाँ यह दूसरी तरफ, समाज में एकरा जमाने वाली शक्ति के प्रतीक के रूप में भी कार्य करता है। फाइनर ने इसलिए ही संविधान को रिग्वी राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति सम्बन्धों की आत्मरक्षा' बताया है। राजनीतिक प्रक्रिया के रूप में संविधान व्यापकित क्षेत्र की गारंटी करने वाले निश्चयी को कहा गया है। संविधानवाद उन विचारों और सिद्धान्तों को ओर खींचे करता है जो संविधान का विवरण और समर्थन करते हैं तथा जिनके माध्यम से राजनीतिक प्रक्रिया पर प्रभावों नियन्त्रण स्थापित करना सम्भव होता है। चौरी तथा मन्नाहम के शब्दों में, स्थापित संविधान के निर्देशों के अनुरूप शासन को संविधानवाद माना जाता है।¹

1 (ख) उत्पत्ति की दृष्टि से भी दोनों में अन्तर है। संविधानवाद हमेशा ही विकास का परिणाम रहा है। हर देश के मूल्य, विश्वास व आदर्शों का विकास शताब्दियों के आवरण में तथा समय की परिधि में धीरे-धीरे होता है। मूल्यों व आस्थाओं का यह विकास कई तत्वों से प्रभावित होता है। परम्परागत, तत्कालीन व मानव सम्बन्धी तत्वों से राष्ट्रीय विश्वास व प्रारम्भ विकसित होते रहते हैं और जनताधारण के जीवन में होने वाले परिवर्तन आते हैं जो इनकी प्राप्ति और रक्षा हेतु समाज बड़े से बड़ा बलिदान करने के लिए तैयार रहता है। संविधान, केवल बिदेन के संविधान को छोड़कर, साधारणतया निर्मित होते हैं। तथा बाद में परम्पराओं के माध्यम से संविधानवाद की आवश्यकताओं के अनुरूप स्वतः बदलते-डलते जाते हैं। स्वतः नहीं बदलते, पर औपचारिक संशोधनों से संविधानों को संविधानवाद के अनुरूप बनाए रखा जाता है। इस प्रकार, उत्पत्ति की दृष्टि से संविधान गुणिगुणित प्रयत्नों से निश्चित अवधि में निर्मित होते हैं, जबकि संविधानवाद, राष्ट्र में मूल्यों की व्यवस्था ही होने के कारण, सन्धी अवधि में विकसित होता है।

1 (ग) संविधान व संविधानवाद में प्रकृति का भी मौलिक अन्तर है। संविधानवाद में प्रधानता किसी राजनीतिक समाज के तत्वों और उद्देश्यों की होती है। अर्थात्: हर समाज एक मन्तव्य की प्राप्ति का सशर रखता है, और गुन्तव्यों की प्राप्ति की व्यवस्था ही संविधानवाद का मूल है। जबकि संविधान प्रमुखतया उन मन्तव्यों तक पहुँचने के साधनों की मुख्यवस्था है। यह संविधानवाद के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु साधन जुटाने का नाम है। अतः संविधानवाद साध्य-प्रधान और संविधान साधन-प्रधान धारणा है।

1 (घ) क्षेत्र भी दोनों में अन्तर का आधार माना जाता है। संविधानवाद अन्तर्भूतकारी

¹ C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, 3th ed., London: Sidgwick and Jackson, 1972, p. 11.

² A. Corry and Henry J. Abraham, *Elements of Democratic Government*, 3rd ed., New York, Oxford University Press, 1958, p. 52.

(inclusive) तथा सविधान अपवर्जक (exclusive) धारणा है। सविधानवाद कई देशों का एक सा हो सकता है। एक राष्ट्र के मूल्य, विश्वास, व राजनीतिक आदर्श व मसूति के प्रति अन्य देश भी निष्ठा रख सकते हैं। मसूति, मूल्य, विश्वास व राजनीतिक आदर्श कई देशों के एक-से हो सकते हैं। मगर यह नहीं समझना चाहिए कि हर देश का अपना अलग मौलिक सविधानवाद होता है। आन्त-अमरीकन जिमे पारचाय ससूति बहन है, इन राष्ट्रों के सविधानवाद में समानता का मनेन करती है। साम्यवादी जगत में भी कई देशों में राजनीतिक मूल्यों व आदर्शों का एक-सा होना, सविधानवाद की एकरूपता परिलक्षित करता है। परन्तु अनेक राष्ट्रों में सविधानवाद की समानता में प्रकार का तो नहीं पर मात्रा का अन्तर अवश्य हो सकता है। पारचाय राष्ट्रों में प्राण व जर्मनी तथा साम्यवादी जगत में चीन व अलबानिया इस मात्रात्मक अन्तर का उदाहरण दिखाई देते हैं। विकासशील देशों में यह अन्तर अधिक पाया जाता है, क्योंकि इन राष्ट्रों में, राष्ट्रीय अह (national ego) बनाने के लिए मौलिक जीवन दर्शन की धोर इनकी अधिक भिन्नता से युक्त बना देती है। इन देशों की ससूति में भिन्नता का पुट अधिक पाया जाता है, और यह भी सविधानवाद में मात्रात्मक अन्तर का आधार बन जाता है। इससे स्पष्ट है कि सविधानवाद व्यापक धारणा है, और अनेकों राष्ट्रों में समान हो सके जा सकती है।

सविधान हर देश का अलग होता है। यद्यपि सविधानवाद की कई देशों में समानता सविधानों की भी समानता का ऊँची आवश्यकता देती है, पर इनके बीच अलग सविधान भिन्नता अधिक रखते हैं। विभिन्न राज्यों के सविधानों में मात्रा और प्रकार दोनों ही का अन्तर देखने की मिसता है। सविधान, प्रमुखतया साधनों की व्यवस्था होने के कारण एक से साधनों की भी राज्य विशेष की विशिष्ट परिस्थितियों के कारण अलग-अलग प्रकार के साधनों से प्राप्त करने का प्रावधान मात्र होत है और इससे हर देश का सविधान भिन्न हो जाता है। इस प्रकार, सविधान से सीमित धारणा का बोध होता है। यह राज्य विशेष का ही रहता है कि कई राज्यों का एक-सा नहीं बन सकता है। जिस प्रकार हर मनुष्य का शरीर अलग-अलग होता है ठीक इसी प्रकार हर राज्य का सविधान अलग व विशिष्ट होता है। पर हर मनुष्य में प्राण या आत्मा मोटे रूप में समान ही होती है। इसी तरह अनेक राज्यों में सविधानवाद की समानता भी दिखाई देती है।

(ड) सविधान व सविधानवाद का अन्तर औचित्य या वैधता (legitimacy) के आधार पर भी किया जाता है। सविधानवाद में आदर्शों के औचित्य का प्रतिपादन मुख्यतः विचारधारा (ideology) के आधार पर होता है जबकि सविधान की वैधता विधि या कानून के आधार पर ठहलाई जाती है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि सविधान और सविधानवाद में गहरा सम्बन्ध होते हुए भी दोनों में आधारभूत अन्तर होता है। यह अन्तर ही यह स्पष्ट करता है कि कभी-कभी राज्यों में इन दोनों की दिखाएँ भिन्न-भिन्न क्यों हो जाती हैं? और इस दिशा भिन्नता का क्या परिणाम हो सकता है? इस वर्णन से एक बात और स्पष्ट होती है कि किसी राज्य में सविधानवाद कुछ आधारभूत मतव्यो (consensus) के होने पर ही

लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में ही सम्भव है। जैसा कि चित्र से स्पष्ट है। राजनीतिक व्यवस्थाओं की यह वह अवस्था है जिसमें समाज में इतना व्यापक व ठोस ऐक्य होता है कि सरकार को शक्ति का प्रयोग कभी-कभी व विशिष्ट परिस्थितियों में ही करना होता है और सामान्य समय में सरकार को शक्ति के प्रयोग की आवश्यकता ही नहीं पड़ती। यह मतैक्य की परिस्थिति, सविधानवाद की आधारभूत व आवश्यक शर्त है। यह ऐक्य जितना ही पूर्ण सहमति या समर्थन के ध्रुव के समीप होगा उतनी ही सविधानवाद में ठोसता व व्यावहारिकता होगी। संक्षेप में यह ऐक्य निम्न प्रकार का होना चाहिए। विलियम जी० ऐन्ड्रूज ने यह चार प्रकार का माना है।

(क) संस्थाओं के ढाँचे और प्रक्रियाओं पर मतैक्य (Consensus on the form of institutions and procedures)—ऐन्ड्रूज की मान्यता है कि राजनीतिक संस्थाओं के ढाँचे और प्रक्रियाओं पर मतैक्य सर्वमान्य सरकार के लिए विशेष महत्व रखता है। अगर नागरिकों की बड़ी संख्या यह अनुभव करती हो कि सरकार का समूह उनके अधिकार में, अन्यायपूर्ण ढंग से संचालित होता है, तो वे सामाजिक संघर्षों के समाधान की व अपने आदर्शों की प्राप्ति की, सरकारी व्यवस्था स्वीकार नहीं करेंगे। इससे सरकार की सत्ता क्षीण होगी और सरकार को जनता का समर्थन नहीं, विरोध मिलेगा। इसलिए संस्थाओं के ढाँचे और प्रक्रियाओं पर नागरिकों में सामान्य ऐक्य आवश्यक ही नहीं, अनिवार्य भी है। सरकारी व्यवस्था के प्रति असन्तोष की स्थिति सविधानवाद के अनुकूल नहीं होगी। सविधानवाद के लिए यह आवश्यक है कि संस्थाओं की प्रवृत्ति पर जनता में मोटी सहमति हो। इस सामान्य सहमति के अभाव में सविधान तथ्या सविधानवाद में साम्य नहीं रहेगा, और सविधान, सविधानवाद की सुरक्षा का साधक नहीं रहकर उसमें बाधक बन जाएगा और त्रास का मार्ग प्रशस्त करेगा। इसलिए सविधान तथ्या सविधानवाद में साम्य बनाए रखने के लिए आवश्यक है कि संस्थाओं और प्रक्रियाओं पर राजनीतिक समाज के नागरिकों में मतैक्य हो।

(ख) सरकार के आधार के रूप में विधि शासन की आवश्यकता पर सहमति (Agreement on the desirability of the rule of law as basis of government)—सविधानवाद का दूसरा महत्वपूर्ण आधार शासन के अन्तर्गत के नियमों पर सहमति से सम्बद्ध है। राजनीतिक समाज के नागरिकों में इस बात पर भी सहमति आवश्यक है कि सरकार के संचालन का आधार विधि का शासन ही हो। यद्यपि कुछ असामान्य परिस्थितियों में समाज में इसके प्रतिकूल मतैक्य भी हो सकता है। जैसे देश में संकट के समय में ऐसा नेता उभर सकता है, जिसमें ऐसी योग्यता और बलवत्ता संचित हो सकती है कि जनसमुदाय उसकी सविधानवाद के बन्धनों से मुक्त होने दे। जर्मन-वासियों ने 1933 में हिटलर के लिए और फ्रांसवासियों ने 1958 में चार्ल्स डिगॉल के समय में ऐसा किया, यद्यपि फ्रांस में सविधानवाद के ढाँचे की औपचारिकता बनी रही थी। परन्तु यह तभी होता है जब अधिकांश जनसमुदाय की आस्था संकट विशेष का सामना करने के लिए सविधान द्वारा व्यवस्थित प्रक्रियाओं से उठ जाए। ऐसी अवस्था में समाज, राज्य के सम्पूर्ण साधनों को जुटाने के लिए सविधान के नियन्त्रणों व निर्देशों की

अवहेलना होने देने के लिए सहमत हो गयी हो जाता, अपितु ऐसा करने के लिए सरकार पर दबाव तब डालता है। ऐसा बृहद् युद्ध के समय अमरीका में हुआ तथा विगत महायुद्ध के समय ब्रिटेन में किया गया। पर यह संविधानवाद का अन्त करना नहीं, उस पर सम्भावित खतरे से उसे बचाने की सुरक्षा व्यवस्था है। यह सबट के साथ ही समाप्त हो जाती है। अतः यह विशिष्ट परिस्थितियों व सबट की बात हुई। सामान्यतया, सरकार का संचालन व निर्देशन का आधार विधि ही हो इस पर सहमति की अवस्था में ही संविधानवाद सम्भव है।

(ग) समाज के सामान्य उद्देश्यों पर सहमति (Agreement on the general goals of the society)—संविधानवाद के विकास के लिए यह भी आवश्यक है कि राजनीतिक समाज के नागरिकों में समाज के सामान्य उद्देश्यों पर सहमति पाई जाए। परन्तु संविधानवाद के पूर्व-वर्णित आधारों जितना महत्वपूर्ण आधार यह नहीं है, क्योंकि जब संस्थाओं की प्रकृति व प्रक्रियाओं पर सहमति हो तब समाज के लक्ष्यों व गन्तव्यों का संशोधन व पुनः निर्धारण आतचीत व सभ्यता के द्वारा किया जाना सम्भव है। परन्तु फिर भी, समाज के सामान्य उद्देश्यों पर राजा-दी का अभाव राजनीतिक व्यवस्था में ऐसे तनाव, विवाद व दबाव उत्पन्न कर सकता है, कि इससे दूसरे क्षेत्रों का महत्व खतरे में पड़कर, सम्पूर्ण संवैधानिक तन्त्र को चौपट करने का सुसंभावित संभव है। इस प्रकार, समाज के सामान्य उद्देश्यों पर सहमति ग होने की परिस्थिति सम्पूर्ण संवैधानिक ढांचे को अस्तव्यस्त कर सकती है। इसलिए ही विलियम जी० ऐन्ड्रूज की मान्यता है कि, "उद्देश्यों पर सहमति तथा समान राजनीतिक दर्शन में आस्था संविधानवाद में ठोसता लाने के लिए आवश्यक है।"⁹

(घ) गौण लक्ष्यों व विशिष्ट नीति-प्रश्नों पर सहमति (Concurrence in lesser goals and on specific policy questions)—गौण लक्ष्यों तथा विशिष्ट नीति-प्रश्नों पर सहमति को संविधानवाद का मूल आधार माना जाए या नहीं इस पर लोगो में मतभेद है। यदि यह संविधानवाद के लिए अनिवार्य आधार न भी माना जाए तो भी यह तो स्वीकार करना ही होगा कि संविधानवाद की व्यवहार में उपलब्धि के लिए यह जरूरी है कि गौण उद्देश्यों व विशिष्ट नीति प्रश्नों पर भी समाज में सहमति हो। क्योंकि इन पर असहमति, यह प्रारम्भिक दशा है जो संविधानवाद के भवन की धरागादी बनने की पुष्टभूमि तैयार करती है। विशिष्ट नीति प्रश्नों पर असहमति से अस्तित्व की बहुत स्थिति उत्पन्न हो सकती है जो सहमति के अन्य क्षेत्रों में भी तनाव, संदेह और विरोध व बीज बो दे, जिससे संविधानवाद के सम्पूर्ण भवन में दरारे पड़ने लगे, जो अन्ततः उसको कमजोर कर घराशयी बनने का कारण बन जाए। इसलिए अगर यह मान भी लिया जाए कि यह संविधानवाद का अत्यन्त आवश्यक आधार नहीं है, फिर भी यह तो स्वीकार करना ही होगा कि इससे संविधानवाद रूपी भवन की सीमेंट में ठोसता आती है और राजनीतिक ढांचा हल्के फुल्के तनावों से हिल नहीं पाता।

संविधानवाद के उपरोक्त चारों आधार किसी भी राज्य में इसकी व्यावहारिक उपस्थिति की आवश्यक घटते हैं। अगर किसी राजनीतिक व्यवस्था में ये आधार उपस्थित न हों तो संविधानवाद की व्यवस्था अधिक दिन स्थायी नहीं रह सकती है। दीर्घकालीन व सदियों से स्थापित संविधानवाद भी इन आधारों के अभाव में समाप्त हो जाता है। समाज में इन चारों आधारों पर असहमति ठोस संविधानवाद की भी समाप्ति का कारण बन जाती है इसलिए इनका संविधानवादी व्यवस्था में आधारभूत योगदान है।

संविधानवाद का अर्थ और आधार समझने के पश्चात् इससे विभिन्न तत्त्वों की विवेचना करना जरूरी है। संविधान में इन तत्त्वों का निहित होना या नहीं होना ही संविधान द्वारा स्थापित सरकार को सर्वद्वानिक या असर्वद्वानिक बनाता है और यह संविधानवाद की अभिव्यक्ति होती है या नहीं, इस का निर्णायक बनता है। संक्षेप में सर्यों का विवेचन संविधानवाद की धारणा को समझने व किसी समाज विरोध में इसकी व्यवहार में प्राप्ति की व्यवस्था है या नहीं, इस का ज्ञान प्राप्त करने के लिए आवश्यक है।

संविधानवाद के तत्त्व

(ELEMENTS OF CONSTITUTIONALISM)

विनोक व स्मिथ ने अपनी पुस्तक पोलिटिकल सायेंस : ऐन इंट्रोडक्शन में संविधानवाद के चार तत्त्वों का उल्लेख किया है। इनकी मान्यता है कि किसी भी देश में संविधानवाद की व्यावहारिकता के लिए उस देश के संविधान में इन तत्त्वों का होना या किसी राज्य के संविधान में इनका न पाया जाना इस बात का सूचक है कि ऐसी राजनीतिक व्यवस्था में संविधान के होते हुए भी संविधान द्वारा संविधानवाद का प्रकाशन व व्यवहारिकरण नहीं होता है तथा यह अवस्था संविधान व संविधानवाद में न केवल असाम्य का संकेत है अपितु दोनों की भिन्न भिन्न दिशाओं की सूचक है, जो अन्ततः संविधान को संविधानवाद के अनुरूप बनाने के लिए जनक्रांति की पृष्ठभूमि तैयार करना है।

अतः संविधानवाद के तत्त्वों के संदर्भ में ही यह समझना सम्भव है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में संविधान, संविधानवाद का प्रतीक व प्रतिबिम्बक है अथवा नहीं। अगर किसी राज्य के संविधान में संविधानवाद के इन तत्त्वों का समावेश नहीं होता है तो यह संविधान, संविधानवाद की अभिव्यक्ति का माध्यम नहीं रहता है, और ऐसी राजनीतिक व्यवस्था में संविधान केवल औपचारिक रूप में ही रहता है तथा देश की वास्तविक शासन व्यवस्था का स्थापक नहीं होता है। इतना ही नहीं, कहीं-कहीं संविधान में संविधानवाद के तत्त्व तो निहित होते हैं परन्तु व्यवहार में संविधान प्रभावी नहीं होता, अपितु औपचारिक ही रहता है। ऐसी अवस्थाओं में राजनीतिक समस्याओं की स्थापना व संचालन संविधान के अनुरूप नहीं होकर, उससे भिन्न प्रकार से होता है। इस अन्तर को संविधानवाद के तत्त्वों के संदर्भ में ही समझा जा सकता है। संक्षेप में इन तत्त्वों का विवेचन इस प्रकार है।

(क) संविधान-अपरिहार्य समस्याओं का अभिव्यक्तक (The constitution as an

embodiment of essential institutions)—सामान्यतया, सभी लिखित संविधानों में सरकार ॥ प्रमुख पदाधिकारियों, उसके विभिन्न अंगों, उनकी शक्तियों और उन पर लगी सीमाओं का उल्लेख होता है। जहाँ लिखित संविधान नहीं होता और अगर यह संवैधानिक राज्य है, तो ऐसे राज्य में प्रमुख सरकारी संस्थाओं की स्थापना व उनकी शक्तियों व सीमाओं का निश्चय ऐतिहासिकता से होता है। संविधान चाहे लिखित हो या विकसित व अलिखित, उसमें व्यवस्थापिका, कार्यपालिका व न्यायपालिका के संगठन, कार्य व उनके पारस्परिक सम्बन्धों की स्पष्ट व्यवस्था, संविधानवाद की अभिव्यक्ति के लिए अनिवार्य है। संविधान में सरकार के विभिन्न स्तरों व अंगों की शक्तियों की व्याख्या ही नहीं हो बरन उनके पारस्परिक सम्बन्धों का, उन पर लगी सीमाओं और उनकी कार्यविधि का स्पष्ट उल्लेख भी होना चाहिए, अन्यथा संविधान, संविधानवाद की अभिव्यक्ति का साधन नहीं बन सकता। वर्तमान राज्यों में संविधान की सजीवता का मापदण्ड ही यह है कि संविधान वहाँ तक सरकार की आधारभूत संस्थाओं—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका व न्यायपालिका तथा राजनीतिक दलों, समूहों एवं प्रशासकीय सेवाओं की समुचित व्यवस्था व स्थापना करता है। अगर किसी संविधान द्वारा आधारभूत राजनीतिक संस्थाओं की स्थापना व उनकी शक्तियों की स्पष्ट व्याख्या नहीं होती है तो ऐसी व्यवस्था में संविधानवाद सम्भव नहीं होता है। ऐसे राज्यों में राजनीतिक शक्तियों के प्रयोगकर्ता अपने अधिकारक्षेत्र में इच्छानुसार वृद्धि करके शासन शक्तियों के दुरुपयोग का अवसर प्राप्त कर लेते हैं। इसलिये संविधान में आधारभूत संस्थाओं की स्पष्ट व्यवस्था, संविधानवाद का एक महत्वपूर्ण तत्त्व है।

(घ) संविधान राजनीतिक शक्ति का प्रतिबन्धक (The constitution as restraint upon political power)—विमोक्ष व स्मिथ तो प्रतिबन्धकों को संविधानवाद का मूल मन्त्र मानते हैं। हर राज्य में सरकार को संवैधानिक बनाए रखने के लिए, उसका किसी न किसी प्रकार की नियन्त्रण व्यवस्था के अधीन होना आवश्यक है। धर्म तो संविधान द्वारा सरकार के तंत्र की स्थापना मात्र ही शक्ति की नियन्त्रक व्यवस्था बन जाती है, फिर भी संविधान स्पष्ट रूप से सरकार की शक्तियों का सीमांकन भी करे यह आवश्यक है। इससे सरकारी क्रिया सुनिश्चित हो जाती है। जिससे शासित, शासकों के स्वैच्छाकारी कृत्यों से बचे रहे, और शासन केवल विधि ही के अनुरूप संचालित होता रहे। इसके लिए हर लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्था के संविधान में कुछ ऐसे प्रावधान किये जाते हैं, जो सरकार को हर समय व हर वक़्त पर नियन्त्रित, प्रतिबन्धित करते हुए अपने अधिकार क्षेत्र में सीमित रखते हैं और संविधान का व्यवहार में किसी भी अधिकारी द्वारा उल्लंघन नहीं किया जाता है। साधारणतया, हर लोकतान्त्रिक राज्य में कुछ न कुछ नियन्त्रण शासकों पर लगाए जाते हैं। मोटे तौर पर यह नियन्त्रण—

(1) विधि के शासन की स्थापना, (2) मौलिक अधिकारों की व्यवस्था, (3) राज्य की शक्तियों के विभाजन, पृथक्करण व वियोजन की व्यवस्था, तथा (4) सामाजिक बहुलवाद की परिस्थितियों को बनाए रखने की व्यवस्था करके लगाए जाते हैं।

इन नियन्त्रण व्यवस्थाओं के माध्यम से सरकार व नागरिक, दोनों ही अपने अधिकार

व कार्य क्षेत्र में सीमित रहने के लिए बाध्य हो जाते हैं। एक द्वारा अधिकार क्षेत्र का अतिप्रमण स्वतः ही दूसरे द्वारा इन नियंत्रणों के माध्यम से अवरोधित कर दिया जाता है। ऐसी व्यवस्था में, संविधान समाज के आदर्शों, आस्थाओं और राजनीतिक मूल्यों की प्राप्ति का साधन बना रहता है। अगर किसी राज्य में संविधान द्वारा ऐसे प्रतिबन्ध स्थापित नहीं किये जाते हैं तो वह संविधान राजनीतिक आचरण का निदेशक व नियंत्रणकर्ता नहीं रह पाता है। ऐसी नियंत्रण मुक्त राजनीतिक व्यवस्था में शासन स्वेच्छा से सब कुछ कर सकते हैं और जिस राज्य में शासन उन्मुक्त होकर सब कुछ कर सकें, वहाँ संविधानवाद सम्भव नहीं हो सकता है। इसलिये संविधान का राजनीतिक शक्ति का प्रतिरक्षण होना संविधानवाद का आधारभूत तत्त्व है।

(ग) संविधान विकास का निदेशक (The constitution as the director of development)—संविधान, एक प्रभावी राजनीतिक शक्ति केवल वर्तमान में ही न हो अपितु सुदूर भविष्य में भी प्रभावी राजनीतिक शक्ति बना रहे। इनके पीछे आवश्यक है कि संविधान राजनीतिक सघर्ष का प्रभावशाली रूप से सीमांकन व शाखा स्थापित करे और भावी प्रगति के लिए विकासक्रम योजना प्रस्तुत करे। समय, परिस्थितियों और आवश्यकताओं में परिवर्तन के साथ ही सामाजिक मान्यताओं, मूल्यों व आदर्शों में हेर-फेर भी होता रहता है। वास्तव में गुजरता हुआ समाज, नये, परिष्कृत और संवर्धित गन्तव्यों की शक्ति करने का सदैव निर्धारित करना जाता है। इन नवीन आस्थाओं की व्यवहार में प्राप्ति की योजना हर संविधान में सन्निहित होनी चाहिए, जिससे संविधान समाज की दिशात्मक सुस्पष्टता से युक्त रह सके। अगर किसी राज्य का संविधान ऐसी व्यवस्था नहीं रखता है तो परिवर्तित व अप्रत्याशित परिस्थितियों में वह समाज की बदसली हुई मान्यताओं का प्रतीक नहीं रह जाएगा। इसलिए यह आवश्यक है कि हर संविधान राष्ट्रीय प्रतिभा का केवल वर्तमान में ही प्रतिबिम्ब नहीं रहे, वरन् भविष्य में भी इससे राष्ट्रीय प्रतिभा व अहं को प्रकाशन मिलता रहे, और नये आर्थिक विकास और समाज के नये समूहों की भी राजनीतिक प्रभाव तब पहुँच होती रहे। इन समूहों की राजनीतिक शक्ति तब पहुँच तभी हो सकती है जब संविधान में ऐसी व्यवस्था हो कि, जिसका समर्थन समाप्त हो जाए तो उन्हें स्थान लेने दें, जो अब तब सत्ता परिधि से बाहर थे। इससे लिए यह आवश्यक है कि संविधान भविष्य के सम्भावित विकासों का स्पष्टतम साधन भी हो। कोई भी संविधान जो वर्तमान से आगे, समाज के भावी विकास की योजना व साधन नहीं बनाता वह शीघ्र ही समाज की आधारभूत मान्यताओं से बिलग होता जाता है। ऐसा संविधान समाज की आकांक्षाओं की प्राप्ति का साधन न रहकर उसका बाधक बन जाता है। यह व्यवस्था संविधानवाद की समाप्ति का प्रारम्भ है। संविधान की गतिहीनता का सूचक है। यह समाज की अनावश्यक जकड़नों में बाधकर प्रगति के पथ पर अग्रसर होने से रोकना है। यह राजनीतिक समाज में गत्यात्मकता के स्थान पर जड़ता लाता है और यह संविधानवाद का गला घोटता है। इसलिए संविधान का विकास के निदेशक के रूप में होना संविधानवाद की व्यावहारिकता हर समय बनाए रखने के लिए अनिवार्य है। यह संविधानवाद में

सजीवता व गत्यात्मकता लाने वाला तत्त्व है जो समय परिवर्तन के साथ आए समाज के मूल्यों में परिवर्तन के अनुकूल सम्पूर्ण संवैधानिक व्यवस्था को ढालने की स्वतः ही व्यवस्था बन जाता है।

(घ) संविधान राजनीतिक शक्ति का संगठक (The constitution as an organiser of political authority)—संविधान केवल सरकार की सीमाओं की स्थापना ही नहीं करता अपितु सरकार की विभिन्न संस्थाओं में शक्तियों का अम्बरागतीय व अम्बारमक वितरण भी करता है। संविधान यह व्यवस्था भी करता है कि सरकार के कार्य अधिकार युक्त रहे और स्वयं सरकार भी वैध (legitimate) रहे। अगर कोई संविधान सरकार के कार्यों को अधिकार युक्त व स्वयं सरकार को वैध नहीं बनाता तो ऐसी सरकार व संविधान अधिक दिन तक स्थाई नहीं रह सकते हैं तथा, ऐसी राजनीतिक व्यवस्था में संविधानवाद राजनीतिक शक्ति का संगठक नहीं रहता। इससे स्पष्ट है कि संविधान द्वारा हर राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक शक्ति का संगठन होना आवश्यक है क्योंकि संविधानवाद की अभिव्यक्ति संविधान द्वारा व इसकी व्यवहार में प्राप्ति सरकार द्वारा ही सम्भव है।

कोई भी संविधान राजनीतिक शक्ति का संगठक उसी अवस्था में रहता है जबकि संविधान द्वारा यह व्यवस्था हो कि सरकार के कार्य अधिकार-युक्त रहे, तथा सरकार स्वयं वैध रहे। संविधान सरकार को अधिकारयुक्त उसी अवस्था में बना सकता है जब यह सरकार के प्रतिष्ठित आधारों तथा सहमतियुक्त प्रक्रियाओं का विवेक व प्रतीक हो। ऐसा न होने पर राजनीतिक समाज परस्पर विरोधी दावों से उत्पन्न तनावों व विचारावों में जकड़ जाता है, जो सरकार के विराध की परिस्थितियाँ उत्पन्न कर, सरकार की शक्ति की क्षीण करता है। जब कभी भी संविधान समाज के मूलभूत मूल्यों के मर्त्य पर आधारित हो इस प्रकार के मर्त्य का प्रतीक रहे और ऐसे मर्त्य का पोषक बने तो सरकार अधिकार युक्त बनती है। ऐसी संवैधानिक व्यवस्था पर आधारित सरकार का विरोध नहीं होता है। समाज, संविधान व सरकार में पारस्परिकता, सहयोग व अनुकूल रहता है। सरकार के कार्य अधिकृत (authoritative) रहते हैं तथा संविधान जन-मानस में जनता के दिलों में समाई मान्यताओं को प्रतिबिम्बित करता है। इसका यह अर्थ भी नहीं है कि सरकार अधिकार युक्त बनी रहने के लिए मूलभूत मूल्यों पर जनता के मर्त्य की अभिव्यक्ति मात्र ही करती रहे वरन् सरकार की इससे अधिक भी शुद्ध करना होता है। सरकार की ऐसी कार्य-शैली की स्थापना करनी होती है जिससे इसने प्रति विश्वास जागृत हो और लोगों में इसके प्रति निष्ठा व राजभक्ति बनी रहे। सरकार को इस प्रकार कार्यरत रहना चाहिए जिससे इसकी प्रियाओं व कार्य-नताओं द्वारा संविधान में निहित पारणाओं व मूल्यों की प्रभावशाली व प्रतीकात्मक (symbolic) अभिव्यक्ति मिले। ऐसी स्थिति में सरकार न केवल अधिकारयुक्त (authoritative) रहती है अपितु सरकार की अधिकारयुक्तता व्यावहारिक भी बनती है। यह सभी सम्भव होता है जब सरकार का संगठक संविधान, केवल मान्य सिद्धान्तों का सामान्य विवेचन ही नहीं करे, अपितु सरकार की वास्तविक कार्य-प्रणाली की सुस्पष्ट व्याख्या व व्यवस्था

भी करे। साथ ही संविधान सरकार से सम्बद्ध प्रतिभागों, मूल्यों व प्रिय अवधारणाओं का प्रभाव प्रतीक भी बने जिससे लोगों के दिल और दिमाग में सरकार के प्रति निष्ठा उत्पन्न हो और सबको सरकार 'अपनी' सरकार सगे। सरकार की वैधता, सरकार के प्रति राजनीतिक समाज के सभी लोगों की सहज निष्ठा में विद्यमान रहती है। केवल वही सरकार अन्ततः वैध बन सकती है जो जनसाधारण की निष्ठा व विश्वास प्राप्त रखते हुए संचालित होती है।

अगर सरकार अधिकारयुक्त व वैधतापूर्ण नहीं रहती तो संविधान न राजनीतिक शक्ति का सगठक रहेगा और न ही ऐसी व्यवस्था में संविधानवाद सम्भव होगा। इसलिए संविधानवाद के आवश्यक तत्व के रूप में संविधान का राजनीतिक शक्ति का सगठक रहना अनिवार्य है जिससे सरकार वैध रहे और संविधानवाद, अभिव्यक्ति व व्यावहारिक रूप में राजनीतिक समाज में व्याप्त रहे।

निष्कर्ष रूप में यह कहना उचित होगा कि संविधानवाद के उपरोक्त दृष्टि चारों तत्व संविधान में निहित होने चाहिए। अगर किसी राज्य में संविधान में संविधानवाद के इन तत्वों का समावेश नहीं होता तो वह संविधान संविधानवाद की अभिव्यक्ति का माध्यम नहीं रहता है और ऐसी राजनीतिक व्यवस्था में संविधानवाद सम्भव नहीं हो सकता।

संविधानवाद के अर्थ, आधार व तत्वों के विश्लेषण से स्पष्ट है कि संविधानवाद की कुछ विशेषताएँ होती हैं। यद्यपि हर राजनीतिक व्यवस्था में अनुपमता व विविधता विद्यमान होती है, और इससे संविधान का भी विशिष्ट होना अनिवार्य हो जाता है। संविधान का अनोखापन, संविधानवाद में भी विशिष्टता सा देता हो ऐसा नहीं समझना चाहिए, क्योंकि संविधानवाद तो राजनीतिक समाज के मूल्यों, मान्यताओं और आस्थाओं को संरक्षण प्रदान करने की नियंत्रण व्यवस्था है। इसलिए संविधानवाद अन्तरभूतकारी धारणा है, जो ऐसी विशेषताओं से युक्त दिखाई देता है, जो कम या अधिक मात्रा में हर राजनीतिक समाज में व्याप्त संविधानवाद में पाई जाती हैं।

संविधानवाद की सामान्य विशेषताएँ

(GENERAL CHARACTERISTICS OF CONSTITUTIONALISM)

संविधानवाद किसी भी देश या समाज विशेष का हो उसकी कुछ सामान्य विशिष्टताएँ होती हैं, जो कम या अधिक मात्रा में हर संविधानवाद में परिलक्षित होती हैं। संविधानवाद की धारणा को और अधिक अच्छी तरह समझने के लिए यह उपयुक्त होगा कि उसकी कुछ कतिपय सामान्य विशेषताओं को भी देख लिया जाए।

(क) संविधानवाद मूल्य सम्बद्ध अवधारणा है (Constitutionalism is a value based concept)—संविधानवाद का सम्बन्ध राष्ट्र के जीवन दर्शन से है। यह उन मूल्यों, विश्वासों व राजनीतिक आदर्शों की ओर संकेत करता है जो राष्ट्र के हर नागरिक को प्रिय हैं। जो हर राष्ट्र का जीवन आधार होते हैं। यह सैद्धांतिक दर्शन, राजनीतिक

आवश्यक है, क्योंकि समय परिवर्तन के साथ मूल्यों में परिवर्तन आता है, तथा सत्सृति विवक्षित होती है। इसी से संविधानवाद गत्यात्मकता प्राप्त करता है। इससे स्पष्ट है कि संविधानवाद गत्यात्मक अवधारणा है। यहाँ यह भी समझना जरूरी है कि संविधानवाद किसी समाज के उन मूल्यों व आस्थाओं का, जो जनता को एक समय विशेष में प्रिय है, प्रतीक मात्र ही नहीं है। यह नये मूल्यों की स्थापना व प्राप्ति का माध्यम भी है। यह समाज के वर्तमान में प्रिय मूल्यों के साथ ही उसकी भविष्य की आकांक्षाओं का प्रतीक भी होता है। इससे यह गत्यात्मक अवधारणा बन जाता है। इसलिये हॉब्स जै-0 फ्रेड्रिक ने संविधानवाद को 'विकास की प्रक्रिया' कहा है।¹⁰

(घ) संविधानवाद समानता अवधारणा है (Constitutionalism is a shared concept)—एक राष्ट्र के मूल्य, विश्वास एवं राजनीतिक आदर्श व सत्सृति के प्रति अन्य देशों में भी निष्ठा हो सकती है। अतः कई देशों के राजनीतिक आदर्श, आस्थाएँ व मान्यताएँ समान हो सकते हैं। ऐसे देशों में संविधानवाद आधारभूत समानताएँ रखता है। जैसे पाश्चात्य सत्सृति वाले देशों में संविधानवाद में समानता पाई जाती है। इस प्रकार की समानता में प्रचार का अन्तर नहीं होना यद्यपि मात्रा का अन्तर हर देश के संविधानवाद में दिखलाई देता है। यह अन्तर साम्यवादी देशों में भी पाया जाता है, पर यहाँ भी अन्तर केवल मात्रा का ही होता है प्रकार का नहीं होता। इससे यह स्पष्ट है कि हर देश का अपना अलग मौलिक संविधानवाद नहीं होता है। विकासशील लोकतान्त्रिक देशों में, यद्यपि असमानताएँ अधिक होती हैं तथा हर देश अपना अलग राष्ट्रीय अह (national ego) बनाने के लिए मौलिक जीवन दर्शन की स्थापना का प्रयत्न करता है, और इन देशों में सत्सृति में भी भिन्नता का अधिक पुट होता है, फिर भी इन देशों में मोटे रूप से संविधानवाद एक-सा ही कहा जा सकता है। इससे स्पष्ट है कि संविधानवाद समभागी धारणा है।

(ङ) संविधानवाद प्रधानतः साध्य मूलक अवधारणा है (Constitutionalism is predominantly an ends concept)—संविधानवाद प्रधानतः साध्यों से सम्बन्धित विचार है। परन्तु साध्य मूलक विचार पूर्णतया साधनों की अवहेलना नहीं कर सकता। अतः इनमें भी अन्तर प्रकार का नहीं केवल मात्रा का रह जाता है। वैसे भी साधनों व साध्यों को एक दूसरे से अलग नहीं किया जा सकता। फिर भी संविधानवाद से प्रमुखतया सद्यों का ही सञ्केत मिलता है। जब हग यह कहते हैं कि संविधानवाद साध्य-प्रधान विचार है तो उसका अर्थ उन आदर्शों से है जिन्हें समाज साध्य के रूप में अंगीकार करता है। इस प्रकार संविधानवाद का साध्यों की ओर प्रमुख सञ्केत होता है और साधनों की ओर गौण सञ्केत ही होता है।

(च) संविधानवाद सामान्यतया संविधान-जन्य अवधारणा है (Constitutionalism is generally a constitution based concept)—सामान्यतया व साधारण परिस्थितियों में हर देश की मूलभूत आस्थाओं का उस देश के संविधान में ही उल्लेख

होता है। पर कई बार ऐसा भी होता है कि संविधानवाद के आदर्शों का प्रतिबिम्ब संविधान में नहीं मिलता है। दोनों में, अर्थात् संविधान व संविधानवाद में, साम्य नहीं होता है। दोनों की, ऐसी अवस्था में, अलग-अलग दिशाएँ होती हैं। यह अवस्था देश में शासन की शक्तियों की राजनीतिक मान्यताओं व विराट और मतभेद का मंचन करती है। इस अवस्था में राजनीतिक उद्वेग-धुन अवश्यमावी बन जाती है। यह राजनीतिक संकट का मंचन है परन्तु यह तो जमाआरण परिस्थितियों में ही होता है। सामान्य परिस्थितियों में हर लोकतांत्रिक राजनीतिक समाज के मूल्यों व मूल्यों का परिधान में स्पष्ट उल्लेख किया जाता है। ऐसे संविधान पर ही संविधानवाद आधारित रहता है। यही उन मन्त्रालय प्रतियाओं का समर्थन व स्थापना करते हैं जिनमें संविधानवाद व्यावहारिक व वास्तविक बनता है। इन संविधान, संविधानवाद के लिए वह आधारभूत प्रमाण बनता है जिस पर संविधान की नींव ठोसता से जमी रह सकती है।

हर संविधानवाद में यह सामान्य विनिश्चिताएँ विद्यमान होती हैं। यह विशेषताएँ हर देश में कम या अधिक मात्रा में संविधानवाद के आधार के रूप में पाई जाती हैं। एक संविधानवाद से दूसरे संविधानवाद में इन विनिश्चिताओं में भिन्नता केवल मात्रा की ही होती है, प्रकार की नहीं होती।

संविधानवाद के अर्थ, आधार, तत्त्वों व सामान्य विशेषताओं के विवेचन के बाद हमारी विभिन्न अवधारणाओं का उल्लेख करना आवश्यक है क्योंकि संविधानवाद के उद्देश्य, और उन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अपनाए गये साधन, हर राज्य में एक में नहीं होते हैं। कुछ राज्यों में संविधानवाद व्यक्ति की स्वतंत्रता, राजनीतिक समानता, सामाजिक व राजनीतिक ग्याय तथा लोक कल्याण की साधना का आदर्श रखता है, तो कुछ राज्यों में भाषिक समानता और समाज के एक ही मूल्य में आस्था आधारभूत मूल्य माना जाता है। इनकी प्राप्ति के लिए अपनाए गये साधन भी अलग-अलग राज्यों में, अलग-अलग प्रकार के होते हैं। लक्ष्यों व साधनों में यह भिन्नता क्यों और किननी है, इसे समझने के लिए संविधानवाद की विभिन्न अवधारणाओं का वर्णन जरूरी है।

संविधानवाद की अवधारणाएँ (CONCEPTS OF CONSTITUTIONALISM)

निर्देश II मिस्र, काले जे० फ्रेड्रिक और कुछ अन्य पाश्चात्य विचारकों की मान्यता है कि संविधानवाद की केवल एक ही धारणा है। उनके अनुसार उद्धार लोकात्मकों की अवधारणा ही संविधानवाद की सही धारणा है। इसी से संविधानवाद की सही व्याख्या होती है, परन्तु यह मान्यता ठीक नहीं है। अगर संविधानवाद, राजनीतिक समाज के आदर्शों, राजनीतिक मान्यताओं और मूल्यों का, जो किसी राष्ट्र का आधार है, और जिन्हें राष्ट्र व्यवहार में प्राप्ति का लक्ष्य रखना है, का ही बोध कराता है। तब यह आदर्श तथा इन आदर्शों की प्राप्ति के लिए प्रयोग में आने वाले साधन, अलग-अलग प्रकार का होना स्वाभाविक है। इनकी भिन्नता व इनकी प्राप्ति के लिए अपनाए जाने वाले साधनों की

भिन्नता के आधार पर संविधानवाद की भिन्नता स्पष्ट की जा सकती है। मोटे तौर पर उद्देश्यों व उद्देश्यों की प्राप्ति के साधनों के आधार पर संविधानवाद की तीन अवधारणाएँ हो सकती हैं—(1) उदार लोकतंत्रों की धारणा, (2) साम्यवादी या समाजवादी लोकतंत्रों की धारणा, तथा (3) नवोदित या विकासशील लोकतंत्रों की धारणा। इन धारणाओं में साध्यों व साधनों का विशेष अन्तर हर अवधारणा के विस्तृत विवेचन के समर्थ में ही समझा जा सकता है। इसलिये हर अवधारणा का अलग से विवेचन आवश्यक है।

उदार लोकतन्त्रों की अवधारणा (Concept of Liberal Democracies)

उदार लोकतन्त्रों की अवधारणा को पारंपारिक संविधानवाद भी कहा जाता है। इसकी मुख्य विशेषता व्यक्ति की स्वतंत्रता की साधना है। व्यक्ति की स्वतंत्रता के अभाव, राजनीतिक समानता, सामाजिक व आर्थिक न्याय तथा लोकतन्त्र के साधना पारंपारिक संविधानवाद के आधारभूत साध्य हैं। यह सामाजिक व आर्थिक समानता व स्वतंत्रता पर बल नहीं देता है। स्वतंत्रता और समानता के सामाजिक व आर्थिक पहलुओं का पारंपारिक संविधानवाद के साध्यों में अभाव ही इसको साम्यवादी अवधारणा से अलग धारणा बनाता है। साम्यवादी धारणा में यह मुख्य प्रधानता रखते हैं। परन्तु पारंपारिक अवधारणा में तो व्यक्ति की स्वतंत्रता को भी निम्न मुख्य माना जाता है और इसलिये ही पारंपारिक संविधानवाद को 'उदारवाद का दर्शन' भी कहा जाता है।

पारंपारिक अवधारणा में संविधानवाद के आधारभूत साध्यों की व्यावहारिकता के लिए सरकार की शक्तियों को विभाजित करके राजनीतिक क्रिया को प्रभावशाली ढंग से प्रतिबन्धित व नियंत्रित करने की व्यवस्था की जाती है जिससे सरकार का कोई भी अंग, राजनीतिक शक्ति का दुरुपयोग नहीं कर सके, व राष्ट्र के राजनीतिक मूल्य सुरक्षित व स्थायी बने रह सकें। पिनोक व स्मिथ तो 'पारंपारिक संविधानवाद का अन्तर्भाग (core) प्रतिबन्धों की व्यवस्था' ¹¹ को ही मानते हैं। इन प्रतिबन्धों की स्थापना उदार लोकतांत्रिक राज्यों में राजनीतिक शक्ति का संस्थाकरण करके की जाती है, अर्थात् राजनीतिक शक्ति, व्यक्तियों के स्थान पर संस्थाओं में निहित की जाती है परिणामी समाजों की यह मान्यता है कि शक्ति, व्यक्ति के स्थान पर संस्थाओं में निहित होने से उसका प्रयोग किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा से न होकर संस्थागत विधियों व प्रक्रियाओं द्वारा होगा तथा शक्ति का बिधि के ही अनुरूप प्रयोग, इसके दुरुपयोग की प्रभावशाली बचाव व्यवस्था बन जाएगी। इससे यही निष्कर्ष निकलता है कि उदार लोकतन्त्रों में संविधानवाद का प्रमुख आधार संस्थागत व प्रक्रियात्मक प्रतिबन्धों से नियंत्रित सरकार है। यह प्रतिबन्ध ही राजनीतिक शक्ति द्वारा व्यक्ति की स्वतंत्रता को हनन से बचाव व्यवस्था करते हैं। इसलिये पारंपारिक संविधानवाद में राजनीतिक शक्ति पर सुनिश्चित नियंत्रण व्यवस्था ही मूल तत्त्व है। पारंपारिक संविधानवाद में साध्य तत्त्व व्यक्ति की स्वतंत्रता और साधन तत्त्व 'सीमित सरकार' है। उदार लोकतंत्रों में संविधानवाद

¹¹Pennock and Smith, *op cit*, p 244

को व्यक्ति की स्वतन्त्रता की घुरी के इर्द-गिर्द घूमता हुआ कहा जाय तो कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी। सविधानवाद की इस अवधारणा में कुछ विशिष्ट आधार हैं जिनके विवेचन से इस धारणा का अर्थ और विस्तारण और अधिक अच्छी तरह स्पष्ट हो जाएगी।

(ख) पश्चात्य सविधानवाद के आधार (Foundations of western constitutionalism)—उदार लोकतन्त्रों से सम्बन्धित सविधानवाद के मुख्यतया दो आधार हैं। प्रथम दार्शनिक आधार, और दूसरे सत्यागत आधार। दार्शनिक आधार साध्यों का संकेत करते हैं जबकि सत्यागत आधार और इन साध्यों को व्यवहार में प्राप्त करने के साधनों की व्यवस्था है। इन दोनों आधारों का अलग-अलग विवेचन करने पर सविधानवाद की इस अवधारणा की मूलिकता स्पष्ट हो जाएगी। इसलिए इनका संक्षिप्त विवेचन यहाँ दिया जा रहा है—

(1) पश्चात्य सविधानवाद के दार्शनिक आधार (Philosophical foundations of western constitutionalism)—सविधानवाद की पश्चात्य अवधारणा के दार्शनिक आधार, इन राजनीतिक व्यवस्थाओं के अन्तर्गत गन्तव्यों से सम्बन्धित हैं। हर राजनीतिक व्यवस्था में कुछ मूलभूत सत्य निर्धारित रहते हैं। इन्हीं सत्त्वों की प्राप्ति के लिए सम्पूर्ण व्यवस्था प्रयत्नशील रहती है। इन सत्त्वों की उपलब्धि में जाने वाली हर रुकावट को राजनीतिक व्यवस्था दूर करके आगे बढ़ती रहती है। राष्ट्रों के अन्तर्गत गन्तव्य सब जगह समान हो यह आवश्यक नहीं है। पश्चात्य राष्ट्रों के गन्तव्य सामाजिक-वादी राज्यों से भिन्न दिखाई देते हैं। इसलिये ही पश्चात्य सविधानवाद के दार्शनिक आधार अपने आप में विशेष व अलग दिखाई देते हैं। प्रमुखतया, उदार लोकतन्त्रात्मक राज्यों में चार आधारभूत साध्य हैं।—(1) व्यक्ति की स्वतन्त्रता (2) राजनीतिक समानता, (3) सामाजिक व आर्थिक न्याय, तथा (4) लोक कल्याण की साधना।

(1) पश्चात्य सविधानवाद का आधारस्तम्भ साध्य ही व्यक्ति की स्वतन्त्रता है। इसलिये ही यह कहा जाता है कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता के इर्द-गिर्द उदार लोकतन्त्रों की सविधानवादी अवधारणा घूमती है। इस साध्य के पीछे प्रमुख मान्यता यह है कि व्यक्ति के व्यक्तित्व का विकास अधिकांशतः स्वयं व्यक्ति द्वारा ही हो सकता है। राजनीतिक व्यवस्था और सामाजिक संस्थाएँ इसमें सहयोग अवश्य देती हैं। परन्तु इनका योगदान एक सीमा के बाद सहायक के स्थान पर बाधक बनने लगता है। इसलिये व्यक्ति की स्वतन्त्रता की व्यवस्था ही हो, वह उन सामाजिक व राजनीतिक बन्धनों से अपने आपको उन्मुक्त कर सकेगा जो उसके व्यक्तित्व के विकास में रोड़ा बनने लगें। इसलिए पश्चात्य सविधानवाद का प्रमुख जोर व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर ही है। यहाँ यह ध्यान रखना जरूरी है कि उदार लोकतन्त्रों में सविधानवाद व्यक्ति की स्वतन्त्रता का साध्य सापेक्ष रूप में ही रखा है। यह आवश्यक भी है। अन्यथा परम स्वतन्त्रता तो वास्तव में अराजकता की अवस्था उत्पन्न कर देगी। जिसमें व्यक्ति का विकास अचम्ब ही होगा। इसलिए पश्चात्य सविधानवाद का मूल मंत्र व्यक्ति की स्वतन्त्रता एक सीमित सदर्थ स्वतन्त्रता ही है।

(2) राजनीतिक समानता का साध्य एक महत्वपूर्ण आधार है। आज राजनीतिक

हिन में सरकारें करें। इससे स्पष्ट है कि लोक नृत्याण का आधार संविधानवाद का ऐसा दार्शनिक आधार है जिसमें अन्य सभी साध्य अर्थपूर्ण बनते हैं।

(ii) पारचर्याय संविधानवाद के संस्थात्मक आधार (Institutional foundations of western constitutionalism)—संविधानवाद दार्शनिक आधारों को व्यवहार में उपलब्ध बनाने की व्यवस्था की ही संस्थात्मक आधार कहा गया है। राजनीतिक शक्ति दार्शनिक साध्यों को प्राप्त करने के साधन के रूप में प्रयुक्त की जाती है। इसके लिए राजनीतिक शक्ति का संस्कारण किया जाता है, अर्थात् राजनीतिक शक्ति व्यक्तियों के हस्त पर संस्थाओं में निहित की जाती है। शक्ति को संस्थाओं में निहित करके दोहरी दृष्टि प्राप्त किया जाता है। पहला, सरकार को सीमित रखा जाता है तथा दूसरा सरकार की उत्तरदायी बनाया जाता है। किसी भी प्रकार की संस्थात्मक व्यवस्था सरकार की सभी सीमित और उत्तरदायी रख सकती है जब राजनीतिक व्यवस्था लोक-तान्त्रिक व प्रतिनिधायक हो, समाज व्यवस्था बहुत खुली और स्वयं के किसी दंगन से रहित हो। इनके अभाव में सभी प्रकार की संस्थात्मक व्यवस्था केवल औपचारिक रह जाती है। इसका तात्पर्य यह है कि सरकार को सीमित करने तथा उसे उत्तरदायी रखने की सभी संस्थागत व्यवस्थाएँ निम्न अवस्थाओं में ही प्रभावशाली और वास्तविक बन सकती हैं। यह वह पूर्व शर्तें हैं जिनके बिना कोई भी सरकार न तो सीमित बन सकती है और न ही अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी हो सकती है। यह पूर्व शर्तें हैं—
(1) लोकतान्त्रिक ढंग में संगठित सरकार, (2) प्रतिनिधायक सरकार, (3) बहुत समाज या सामाजिक बहुसंवाद, (4) खुला समाज, और (5) स्वयं के दंगन विनाश से रहित समाज।

(1) लोकतान्त्रिक ढंग से संगठित सरकार से तात्पर्य उस सरकार से है जिसमें राजनीतिक शक्ति का अंतिम स्रोत स्वयं जनता हो, तथा सरकार जनमत के प्रति केवल जागरूक ही नहीं हो, अपितु उसके प्रति उत्तरदायी हो और विभिन्न वर्गों के संपर्क की अवस्था में बहुमत का आदर करे, परन्तु अल्पमत की सुरक्षा भी ध्यान में रखे। सरकार सही अर्थों में जनता की, जनता के लिए और जनता द्वारा ही गठित व संचालित होती रहे। ऐसी ही सरकार सीमित बनाई जा सकता है। निरनुस सरकार तो हूब प्रकार की सीमाओं से परे और ऊपर होती है। इसलिए किसी भी प्रकार की संस्थात्मक व्यवस्था द्वारा सरकार को सीमित करने की अनिवार्य शर्तें सरकार का लोकतान्त्रिक ढंग से गठित होना है।

(2) प्रतिनिधायक सरकार का अर्थ लोकतान्त्रिक सरकार के अनुरूप ही होते हुए भी इससे कुछ अधिक है। बहुमत पर आधारित सरकारें लोकतान्त्रिक होती हैं पर वे प्रतिनिधायक भी हो यह आवश्यक नहीं। इसलिए सरकार का प्रतिनिधायक होना सरकार का सीमित बनाने के लिए आवश्यक है। राजनीतिक समाज के हर वर्ग, समूह व संस्था का सरकार के चुनाव में अवसर मात्र से सरकार प्रतिनिधायक नहीं बनती, क्योंकि सामान्य निर्वाचन प्रणाली व्यवस्था में छोटे-छोटे अल्पसंख्यक समूह सभी की प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं कर सकते। इसलिए यह आवश्यक है कि सरकार के संगठन

लिए पाश्चात्य समाजों में अनेकों सत्सागत व्यवस्थाएँ की जाती हैं। सरकार को सीमित करने की विधियों का उत्प्रेषण करने के बाद उन सत्सागत संरचनाओं का उत्प्रेषण किया जाएगा जिनसे सरकार को उत्तरदायी बनाया जाता है। सामान्यतया पाश्चात्य राजनीतिक समाजों के सविधानों में निम्नलिखित सत्सागत व्यवस्थाएँ की जाती हैं जिनसे सरकार पर प्रभावशाली नियन्त्रण स्थापित होते हैं—(1) विधिक शासन, (2) मौलिक अधिकारों व स्वतन्त्रताओं का प्रावधान, (3) राजनीतिक शक्तियों का विभाजन, पृथक्करण, विकेंद्रीकरण व नियन्त्रण सन्तुलन, और (4) स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्याय-पालिका।

(1) विधि का शासन (rule of law) सरकार की स्वेच्छाचारिता पर नियन्त्रण की सबसे महत्वपूर्ण व्यवस्था है। विधि के शासन में व्यक्तियों के अधिकारों का निर्धारण या निर्बंधन करने के लिए विधि की प्रधानता होती है। इसमें शासन की शक्तियाँ अमरमाने ढंग से नहीं बल्कि कुछ सुनिश्चित और बन्धनकारी नियमों के अनुसार प्रयुक्त होती हैं। विधि के शासन वाली राजनीतिक व्यवस्था में, विधि को सर्वोच्च, एकरूप तथा सार्वभौम माना जाता है, तथा विधि के समक्ष सभी नागरिक और प्रशासकीय अधिकारी समान होते हैं। ऐसे राजनीतिक समाज में सभी अधिकारी अपनी शक्ति, विधि के अनुसार ही प्राप्त करते हैं, उसे रखते हैं और उसका प्रयोग करते हैं। ऐसी व्यवस्था में विधि के सामने सभी व्यक्ति समान होते हैं, कोई भी विधि से ऊपर नहीं होता है और एक-सै शपराध की सबको एक-सी सजा दी जाती है। पिनोक् व स्मिथ के अनुसार विधि के शासन की व्यवस्था “पाश्चात्य सविधानवाद की सम्भवतया सबसे शक्तिशाली व सबसे गहरी परम्परा है।”¹² विधि का शासन, नागरिकों व प्रशासकीय अधिकारियों की गतिविधियों को एक ही प्रकार के कानून के अधीन बनाकर सरकार पर आधारभूत प्रतिबन्धों की व्यवस्था करता है। इसलिए मैक आइबेन तो यहाँ तक कहते हैं कि, “सच्चे सविधानवाद का सर्वाधिक प्राचीन, सर्वाधिक व्यापक और सर्वाधिक स्थायी तत्त्व आज भी वही है जो लगभग प्रारम्भ से ही रहा है, और वह है सरकार का विधि द्वारा परिसीमित किया जाना।”¹³

(2) नागरिकों को मौलिक अधिकार व स्वतन्त्रताएँ देकर सरकार के कार्यों की मर्यादित करने की परम्परा माधुनिक लोकतन्त्रों में सविधानवाद का आधारस्तम्भ है। अधिकारों की व्यवस्था से राजनीतिक शक्ति के प्रयोगकर्ता प्रतिबन्धित रहते हैं। नागरिकों के अधिकार सरकार पर सकारात्मक नियन्त्रण लगाते हैं। यह सरकार को वह सब कार्य नहीं करने के आदेश है, जिनसे नागरिकों के अधिकारों का अतिक्रमण होता हो। अधिकारों से सरकार की शक्तियों का क्षेत्र सुनिश्चित होता है। इसके अलावा, अधिकारों का समाज में विद्यमान विविधताओं और विशेषताओं को अनाए रखने और विकसित

¹² Ibid., p. 244

¹³ Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism. Ancient and Modern*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1958, p. 35

नियमों की व्यवस्था की जाती है।

शक्तियों को, शक्तियों का नियन्त्रण व समुचित बनाकर भी सरकार को नियन्त्रित किया जाता है। शक्तियों के विभाजन, पृथक्करण व विकेन्द्रीकरण से शक्तियों के अलग-अलग स्वतन्त्र केन्द्र स्थापित होते हैं और इनके लिए निर्धारित अधिकार क्षेत्र में इनकी स्वतन्त्रता पर रोक न लगाकर इनके द्वारा शक्ति के दुरुपयोग का मार्ग खोलता है। इस-लिए पार्ष्णात्य राजनीतिक समाजों में, संस्थाओं में संस्थाओं की व्यवस्था करके नियन्त्रण का यन्त्र आंतरिक दृष्टि से भी स्थापित किया जाता है। जैसे संसद, कार्यपालिका व न्यायपालिका अपने अधिकारों का दुरुपयोग आसानी से न कर सकें, इसके लिए दोहरी सुरक्षा व्यवस्था स्थापित की जाती है। एक तो संसद की शक्ति को, दो सदनों की व्यवस्था करके तथा इन दोनों सदनों को एक-दूसरे पर आश्रित बनाकर सीमित किया जाता है तथा दूसरे कार्यपालिका व न्यायपालिका को इन पर अक्रुश के रूप में रखकर, इसको प्रतिबन्धित किया जाता है। कार्यपालिका की बहुलता तथा लोकनिर्णय व आरम्भक की व्यवस्था एक तरह से समुचित का प्रयास ही है।

(4) पार्ष्णात्य सविधानवाद में यह विचार सुविहित तथा सुस्थापित है कि सरकार की शक्तियों को सीमित रखने के लिए और संवैधानिक प्रतिबन्धों को व्यावहारिक करने के लिए, स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायपालिका की व्यवस्था हो। स्वतन्त्र न्यायपालिका द्वारा ही संवैधानिक सरकार सम्भव बनती है। राजनीतिक शक्तियों में प्रयोगकर्ता, न्यायपालिका द्वारा ही अपनी सीमाओं के अतिक्रमण से रोके जाते हैं। विधि का शासन भी न्यायपालिका द्वारा ही स्थापित कराया जाता है। अब सरकार की शक्तियों को सीमित रखने के लिए पार्ष्णात्य राजनीतिक व्यवस्थाओं में ऐसी स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायपालिकाएँ स्थापित की जाती हैं, जिन्हें सभी मामलों में अन्तिम निर्णायक शक्ति प्राप्त रहती है। पीटर एब्रहम मर्कल ने ठीक ही लिखा है कि 'भाषात्मक संवैधानिक सरकार की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता स्वतन्त्र न्यायपालिका हो गई है।'

उपरोक्त सभी संस्थात्मक व्यवस्थाएँ पार्ष्णात्य राजनीतिक समाजों में सरकार की सीमित व नियमित रखने के लिए बुद्धता से स्थापित की जाती हैं, परन्तु यहाँ यह विशेष व्यवस्थाएँ इस बारीकी से की जाती हैं कि सरकारें नियमित रहे वर इस कारण कमजोर नहीं बन जाएँ। क्योंकि नियन्त्रण व्यवस्था सरकारों को सीमित करने के स्थान पर कमजोर बनाने वाली बन गई तो सविधानवाद के संस्थात्मक आधार स्वयं ही सविधानवाद की समाप्ति करने का मार्ग प्रशस्त करने लगेंगे। इसलिये संस्थात्मक आधारों की पार्ष्णात्य राज्यों में ऐसी व्यवस्था है कि वे सरकार को सीमित तो करते हैं, पर उसे शक्तिहीन होने से भी बचाते हैं। यही संस्थात्मक व्यवस्थाएँ कई नवोदित राज्यों में अपनाते का परिणाम सर्वविधित है। इन राज्यों में इनसे सरकारों को सीमित करने का प्रयत्न उनकी इतना कमजोर बनाने का कारण बना कि अधिकांश लोकतन्त्र उलड़ गये और सविधानवाद केवल कल्पना मात्र रह गया।

पार्ष्णात्य सविधानवाद में सरकारों को उत्तरदायी रखने के लिए वृत्त राजनीतिक समाज में विशेष व्यवस्थाएँ पाई जाती हैं। प्रतिनिधायक संस्थाओं के विकास व लोकतन्त्र

की स्थापना की इच्छा से, नागरिकों व शासकों के बीच, प्रतिनिधित्व व उत्तरदायित्व के दो तरफा गठबन्धन को अत्यन्त महत्वपूर्ण बना दिया है। शासितों व शासकों की ओर प्रतिनिधित्व, तथा शासकों से शासितों की ओर नागरिकों के प्रति उत्तरदायित्व को मोर-तत्र का आधार कहा जाता है। मोरतत्र में शासक अपनी सत्ता, नागरिकों से प्राप्त कर, उस सत्ता का, उनके हित में प्रयोग करने का उत्तरदायित्व रखते हैं। अगर वे ऐसा नहीं करते हैं तो वह सोवतंत्र का अन्त है। अतः राजनीतिक उत्तरदायित्व मोरतत्र का मूल मन्त्र है, और मोरतत्र गविधानवाद का आधारस्तम्भ होता है। इसीलिए पार्लियामेन्टरी व्यवस्था में राजनीतिक उत्तरदायित्व को व्यवहार में प्राप्त करने के लिए राजनीतिक शक्ति के एकाधिकार से बचाव की व्यवस्था की जाती है। ऐसा माना जाता है कि राजनीतिक शक्ति के एकाधिकार से बचाव व्यवस्था प्रतिस्पर्धात्मक राजनीति में निहित रहती है। राजनीतिक व्यवस्था में कोई एक दल, एक वर्ग या क्षेत्र, शक्ति का एकमात्र धारक व प्रयोगकर्ता नहीं बनने पाए, इसकी व्यवस्था ही तब हो सकती है, जब राज्य में प्रतिस्पर्धात्मक राजनीति का मार्ग खुला हो। इस प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में न केवल सत्ता के एकाधिकार से बचाव होता है बल्कि समाज के सम्मुख अपने आदर्शों की प्राप्ति से अनेक विफल्य आ जाते हैं। विफल्यों की अनेकता और इनमें से श्रेष्ठतम का समाज द्वारा चुनाव तभी हो सकता है, जब समाज में प्रतिस्पर्धात्मक राजनीति के संस्थागत उपकरण उपलब्ध हों। जिससे राजनीतिक उत्तरदायित्व क्रमिक और लगातार बना रहे—प्रतिस्पर्धात्मक राजनीति ही राजनीतिक उत्तरदायित्व का आधार है। इसीलिए प्रतिस्पर्धात्मक राजनीति की व्यवस्था ही राजनीतिक उत्तरदायित्व की स्थापना की व्यवस्था भी है। प्रतिस्पर्धात्मक राजनीति तभी सम्भव है जब निम्न संस्थात्मक व्यवस्थाएँ हों। (1) उचित समयांतर पर नियमित चुनाव, (2) राजनीतिक दलों व समूहों की स्थापना का आनाकरण, (3) समाचारपत्रों की स्वतंत्रता; (4) सौजन्य की प्रमाणात्मकता, और (5) परम्पराओं व सामाजिक बहुसंवाद की विद्यमानता।

(1) चुनाव वह व्यवस्था है जिससे नागरिक शासकों को हटाने या बनाए रखने का अवसर पाते हैं। चुनावों के द्वारा ही नागरिक व्यवस्थित ढंग से सरकार का समर्थन या विरोध कर सकते हैं। इससे सरकार न केवल उत्तरदायी हो रहती है अपितु सब नागरिकों की आवश्यकताओं व इच्छाओं के प्रति सजग व सचेत भी रहती है। चुनावों द्वारा शासकों का परिवर्तन या अदला-बदली का अधिकार हर पार्लियामेन्टरी राज्य के नागरिकों को प्राप्त है। चुनाव सरकार की गर्दन पर नटकती हुई ऐसी तलवार है, जिसकी डोर को जनता के हाथों में रखा जाता है। जनता इसके माध्यम से सरकार को उत्तरदायी बनाए रख सके इसके लिए आवश्यक है कि उचित समयांतर पर नियमित रूप से चुनावों की संस्थागत व्यवस्था हो। पार्लियामेन्टरी राजनीतिक समाजों में संविधानवाद की व्यावहारिकता के लिए उत्तरदायित्व की पृष्ठ कई बार मध्यावधि चुनावों की व्यवस्था करके भी की जाती रही है।

(2) साधारणतया राजनीतिक उत्तरदायित्व किसी भी राज्य व्यवस्था में तब तक व्यावहारिक नहीं बनता जब तक समाज में जन-आधार वाले राजनीतिक दल विद्यमान

नहीं हो। अनेक नागरिक सरकार की नीतियों का न तो विरोध कर सकते हैं और न ही ऐसी नीति का निर्धारण कर सकते हैं, जिसका सरकार अनुमरण करे। इस व्यवस्था में नागरिक सरकार को उत्तरदायी नहीं बना सकता। इसलिए नागरिकों के विविध मतों के संगठन की आवश्यकता होती है। जिसमें वे विशिष्ट नीतियों का निर्माण कर सकें और संगठित होकर अहितकर सरकारी नीतियों का विरोध कर सकें। राजनीतिक दल व समूह ही यह व्यवस्था करते हैं जिससे सरकार व समाज में सम्मेलन क्रिया व्यवहार में प्रभावशाली बनी रहती है। यहाँ यह प्रश्न उठता है कि क्या यह कार्य एकादलीय व्यवस्था में सम्भव हो सकता है? पार्लाय सविधानवाद इसे नहीं मानता है, क्योंकि सविधानवाद की पार्लाय अवधारणा में प्रमुख तत्त्व राजनीतिक शक्ति के दुर्लभयोग से बचाव की व्यवस्था है। यह तभी सम्भव हो सकता है जब एक से अधिक दल व समूह समाज में विद्यमान हों। विरोधी दल ही वास्तव में सरकार को उत्तरदायी रखने का कार्य करते हैं। अनेक दल जनता तथा सरकार में विचारों का आदान-प्रदान सम्भव बनाते हैं। चुनावों व प्रचार के माध्यम से जनता में विविध दृष्टिकोण तथा अनेक विनय रखते हैं। इनसे जनता राजनीतिज्ञ दृष्टि से क्षितिज होती है और सरकार के हर अनुत्तरदायित्वपूर्ण व्यवहार को प्रभावशाली ढंग से रोक सकती है। अब राजनीतिक दलों व समूहों का सरकार की राजनीतिज्ञ दृष्टि से उत्तरदायी बनाने में विशेष महत्त्व है।

(3) राजनीतिक शक्ति की प्रमिता तथा जनता की समेत रचित लोकतन्त्र के लिए अनिवार्य है। विनी लेखन ने ठीक ही कहा है कि 'राजनीति में जनता की उपासीनता, लोकतन्त्र को घटने में डालती है।' चुनावों के समापन के साथ ही नागरिकों का राजनीतिक गतिविधियों से अलग हो नहीं हो इसके लिए आवश्यक है कि समाचारपत्रों की स्वतन्त्रता हो। समाचारपत्र सरकार और नागरिकों के बीच विचारों के आदान-प्रदान के शक्तिशाली माध्यम हैं। नागरिकों की आवश्यकताओं, इच्छाओं, असंतोष आदि का समाचारपत्रों के माध्यम से ही सरकार की पता चलता है, जिससे सरकार में उत्तरदायित्व की भावना बलवती बनी रहती है। अब आम नागरिकों व राजनीतिज्ञ शक्ति के प्रयोगकर्ताओं के बीच, सम्बन्ध व पारस्परिकता, जागरूक, उत्तरदायी व स्वतन्त्र प्रेस ही सम्भव बनाता है।

(4) लोकमत लोकतन्त्र का प्राण है। यह स्वतन्त्रता का सर्वोत्तम प्रहरी और सहायक है। यह समाचारपत्रों के साथ ही गठबन्धित है। सरकार की किसी भी गति के बारे में, लोकमत का निर्माण इस नीति सम्बन्धी तथ्यों के आधार पर हो होता है। यह तथ्य जनता तक पहुँचाने, तथा नागरिकों की तथ्यों के आधार पर बनी नीति सम्बन्धी धारणा को, सरकार तक पहुँचाने का कार्य समाचारपत्रों के माध्यम से ही होता है। यही लोकमत है। प्रेस के माध्यम से ही लोकमत का निर्माण होता है जिससे परिचित होकर सरकार दिशा निर्देश ग्रहण करती है। लोकमत ऐसा प्रभावशाली यन्त्र है जिसके आगे प्रत्येक सरकार को चाहे वह लोकतान्त्रिक हो या निरंकुश, झुकना पड़ता है। पार्लाय सविधानवाद वाले राजनीतिज्ञ समाजों में समाचारपत्रों की स्वतन्त्रता से अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता सम्भव होती है और इससे यह सरकार पर नियन्त्रक बनकर उसे उत्तरदायी बनाए रखती है।

(5) परम्पराओं व सामाजिक बहुसंवाद का अर्थ समाज में अनेक हितों की पूर्ति व प्रकाशन के लिए अनेक सभों का विद्यमान होना है। प्रत्येक समाज में विविध सभ व समूह होते हैं जो नागरिकों की विभिन्न आवश्यकताओं व हितों की पूर्ति करने के लिए बनाए जाते हैं। यह सभ अपनी भावों की पूर्ति व हितों की रक्षा के लिए सरकार पर सर्वत्र दबाव डालते रहते हैं तथा सरकार को किसी बर्ग या समूह विशेष का ही हित करने और अन्य वर्गों के हितों की अवहेलना करने का रोक्ते हैं। इनसे सरकार की शक्ति या मर्यादित रहती है, और राजनीतिक उत्तरदायित्व की अवस्थाएँ प्रस्तुत होती हैं। परम्पराएँ समाज में दीर्घकाल से स्थापित होती हैं जिनकी पूर्ण उपेक्षा या अवहेलना करके कोई भी लोकतांत्रिक सरकार जनमन को झूठ करने का साहस नहीं करती। इस तरह परम्पराएँ, सभ व समूहों की उपस्थिति वाले राजनीतिक समाज में ही सरकार उत्तरदायी बनी रह सकती है।

पाश्चात्य संविधानवाद के संस्थापक आचार्यों का विवेचन करने से स्पष्ट हो जाता है कि इन राजनीतिक समाजों में सरकार की शक्ति पर सुनिश्चित नियंत्रण ही नहीं लगाए गये हैं, बरन् इन नियंत्रणों को वास्तविकता का सदर्थ भी दिया गया है। उचित समयान्तर पर नियमित चुनाव, राजनीतिक दलों व समूहों की स्थापना व विकास का स्वतंत्रतापूर्ण, लोकमन के निर्माण व अभिव्यक्ति के लिए स्वतंत्र समाचारपत्रों का प्रचलन और समाज में परम्पराओं, हित समूहों व सभों का होना इस बात का सबूत है कि जनता की मांगताओं, धूमों व आकांक्षाओं की सरकारें अवहेलना नहीं कर सकती। यह सभी व्यवस्थाएँ, प्रतिस्पर्धात्मक राजनीति का रणमंच तैयार करती हैं, जिससे राजनीतिक शक्ति पर किसी का एकाधिकार नहीं हो पाता है और सरकार, हर बचन, हर कार्य के लिए उत्तरदायी रहने के लिए मजबूर की जा सकती है। पाश्चात्य संविधानवाद की यही आधारभूत विशेषता है कि इसमें सरकार व केवल सीमित, भविष्य उत्तरदायी भी बनी रहे इसके लिए सुनिश्चित संस्थापक व्यवस्थाएँ की जाती हैं।

संविधानवाद की पाश्चात्य अवधारणा के वर्णन बाद, इसकी साम्यवादी अवधारणा का विवेचन करके, इन दोनों में अंतर को और अधिक स्पष्टतया समझना सम्भव है। आगे के पृष्ठों में साम्यवादी अवधारणा का विस्तृत विवेचन किया जा रहा है।

साम्यवादी लोकतन्त्रों की अवधारणा (The Concept of Socialist Democracies)

राजनीतिक शक्ति के दुर्व्ययोग को रोकने के लिए सरकार पर नियंत्रण की व्यवस्थाएँ, संविधानवाद की पाश्चात्य अवधारणा का मूल हैं। इस तथ्य को साम्यवादी राज्य भी स्वीकार करते हैं, पर नियंत्रणों के लिए उनकी संस्थापक व्यवस्थाएँ संवैधानिक आधार नहीं रखती हैं। इस अवधारणा में नियंत्रण व्यवस्थाओं की भिन्नता को समझने के लिए यह समझना आवश्यक है कि साम्यवादी 'सरकार' तथा 'राजनीतिक शक्ति' से क्या तात्पर्य लेते हैं। साम्यवाद की 'सरकार' व 'शक्ति' की असंग धारणा ही, साम्यवादी अवधारणा की, संविधानवाद की पाश्चात्य अवधारणा से भिन्न बनाती है।

साम्यवादी सरकार' की पूजीपतियों के हाथ की बठपुतली मानते हैं, जो 'धनिक वर्ग' की 'गरीब वर्ग' से रक्षा का ही काम करती है। उनके अनुसार राजनीतिक शक्ति का आधार आर्थिक शक्ति है। जिनके हाथ में आर्थिक शक्ति होगी उसी के हाथ में राजनीतिक शक्ति भी आ जाएगी। इसलिये पूजीपति ही राजनीतिक शक्ति के धारक व संचालक होते हैं। उत्पादन के प्रमुख साधन व आर्थिक शक्ति, पूजीवादी व्यवस्था में केवल कुछ लोगों के हाथ में रहती है जो इसका प्रयोग अपने ही हितों की रक्षा और धन की वृद्धि में करते हैं। अतः साम्यवादी यह मानते हैं कि पाश्चात्य देशों में राजनीतिक शक्तियों का प्रयोग तथा शोषित अधिकांशों के रूप में उपसम्पन्न सुविधाओं का उपयोग, जनसाधारण नहीं केवल धनिक वर्ग ही करता है। यह संविधानवाद की, पाश्चात्य जगत में औपचारिकता मात्र का सूचक है, क्योंकि आर्थिक शक्ति मुक्त वर्ग, सम्पूर्ण राजनीतिक तन्त्र का संचालक व नियन्त्रक होता है। राजनीतिक शक्ति वास्तव में इसी वर्ग के अधीन रहती है। इसलिये पाश्चात्य संविधानवादी राज्यों में राजनीतिक शक्ति पर नियन्त्रण व्यवस्थाएँ खोखली होती हैं।

साम्यवादी इस कारण ऐसी नियन्त्रण व्यवस्थाओं व संस्थाओं की स्थापना करते हैं जिससे आर्थिक शक्ति कुछ वर्गों के स्थान पर सब व्यक्तियों के हाथ में रहे। उनकी धारणा है कि, अगर आर्थिक शक्ति महत्त्वपूर्ण समाज में निहित होगी तो राजनीतिक शक्ति भी सम्पूर्ण समाज के नियन्त्रण में आ जाएगी। साम्यवादियों के अनुसार आर्थिक शक्ति, अन्य सभी प्रकार की शक्तियों से सर्वोपरि होती है तथा राजनीतिक शक्ति के सम्पूर्ण सत्यापन व प्रत्यात्मक साधन इसी के अधीन रहते हैं। संविधानवाद की व्यावहारिकता सभी सम्भव हो सकती है जब नियन्त्रण आर्थिक शक्ति पर सजे हो। उनके अनुसार आर्थिक शक्ति पर नियन्त्रण स्वतः ही राजनीतिक शक्ति की भी नियन्त्रित कर देते हैं। अतः संविधानवाद की साम्यवादी अवधारणा का स्पष्टीकरण साम्यवाद की आधारभूत मान्यताओं के सदर्थ में ही किया जा सकता है। यह मान्यताएँ निम्नलिखित हैं—(1) सामाजिक जीवन में शक्ति के आधिक्य पहलू की सर्वोच्चता, (2) समाज में आर्थिक शक्ति से सम्पन्न वर्ग का प्रभुत्व, और (3) राजनीतिक शक्ति का आर्थिक शक्ति के अधीन होना।

(1) साम्यवादियों की मान्यता है कि सामाजिक जीवन में शक्ति के आधिक्य पहलू की सर्वोपरिता ही महत्त्वपूर्ण होती है। इससे अनुष्ण का सम्पूर्ण सामाजिक जीवन संचालित होता है। समाज के वर्गों के हाथ में आर्थिक शक्ति होती है, वह वर्ग अन्य वर्गों पर आधिपत्य जमाकर, उन्हें अपने लिए कार्य करने को बाध्य करता है। यह समस्या वर्ग-समर्थन व शोषण का आधार बनती है। साम्यवादियों को पाश्चात्य समाज की प्रति आर्थिक शक्ति पर कुछ व्यक्तियों का नियन्त्रण स्वीकार नहीं है। उनके अनुसार यह शक्ति सब व्यक्तियों के हाथ में रहनी चाहिये जिससे वर्ग-समर्थन, शोषण इत्यादि की परिस्थितियाँ उत्पन्न नहीं हों।

(2) आर्थिक शक्ति की सर्वोपरिता का तर्कसंगत परिणाम आर्थिक शक्ति-मुक्त वर्ग का प्रभुत्व की अवस्था में होना है। यह राजनीतिक शक्ति की शोषता का सूचक है। अतः व्यवहार में राजनीतिक शक्ति प्रभुत्वानुक्त नहीं रहती है। व्यवहार में सम्पूर्ण समाज

आर्थिक शक्ति के निर्देशन में खनने के लिए बाध्य हो जाता है, और आर्थिक शक्ति सम्पूर्ण समाज पर छाई सी रहती है।

(3) आर्थिक शक्ति की सर्वोपरिता तथा समाज में इसके सम्पन्न वर्ग का प्रभुत्व, राजनीतिक शक्ति को भी इससे अधीन बना देता है। समाज से विद्यमान सभी संस्थाएँ आर्थिक शक्ति के समग्र नतमस्तक रहती हैं। अतः नियोजन राजनीतिक शक्ति पर नहीं, बल्कि आर्थिक शक्ति पर लगाए जाने चाहिए। यही कारण है कि साम्यवादी सरकार को, सामाजिक व्यवस्था में विशेष महत्ता प्रदान नहीं करते, और इसे आर्थिक शक्ति-युक्त वर्ग के हाथ की कठपुतली मानते हैं।

साम्यवाद की प्रमुख धारणाओं के विवेचन से स्पष्ट है कि साम्यवादी राजनीतिक शक्ति के नियंत्रण के स्थान पर आर्थिक शक्ति के नियंत्रण को परमावश्यक मानते हैं। इसलिये इनके नियंत्रणों की व्यवस्था व साधन पाठ्यपाठ्य राजनीतिक समारोहों में व्यवस्थित नियंत्रणों से भिन्न प्रकार के हैं। साम्यवादी समारोहों में प्रतिबंधों व नियंत्रणों की संस्थात्मक व्यवस्था का मुख्य सद्य आर्थिक शक्ति की सार्वजनिक सत्ता के आधिपत्य में रखना है। आर्थिक शक्ति की सार्वजनिक सत्ता के अधीन बनाने के लिए साम्यवादी समारोहों में प्रायः इन संस्थागत व्यवस्थाओं की प्रमुखता दी जाती है—(अ) उत्पादन तथा वितरण के साधनों पर सार्वजनिक स्वामित्व, (ब) सम्पत्ति का समान वितरण, और (स) साम्यवादी दल का एकाधिकार।

(अ) साम्यवादी विचारधारा की आधारभूत मान्यता है कि उत्पादन व वितरण के साधनों पर व्यक्तिगत स्वामित्व आर्थिक शक्ति को अन्ततः कुछ व्यक्तियों में केन्द्रित कर देता है। आर्थिक शक्ति के इस प्रकार के केन्द्रण से वर्ग-संघर्ष उत्पन्न होता है। इससे आर्थिक शक्ति-युक्त वर्ग, इस शक्ति से रहित वर्ग का दमन व शोषण करने लगता है। राजनीतिक शक्ति भी इन्हीं के हाथों में केन्द्रित होने के कारण, समाज के बहुसंख्यक नागरिक अपनी राजनीतिक मान्यताओं आदर्शों व मूल्यों के स्थान पर पूँजीपतियों द्वारा आरोपित आदर्शों व मूल्यों को मानने व अपनाने के लिए मजबूर हो जाते हैं। ऐसी सामाजिक व्यवस्था को साम्यवादी, संविधान की सही अभिव्यक्ति नहीं मानते हैं। इसलिये उनका कहना है कि संविधानवाद को वास्तव में व्यावहारिक बनाने के लिए, संविधानवाद की मान्यताओं के प्रकाशन के रास्ते में जाने वाली रुकावटें दूर की जानी चाहिए। उनकी धारणा है कि यह रुकावटें उत्पादन व वितरण के साधनों पर सार्वजनिक स्वामित्व की व्यवस्था करने पर ही दूर हो सकती हैं। अतः साम्यवाद की मान्यता में संविधानवाद के मूल सत्य व साध्य सब तक व्यावहारिक नहीं बन सकते जब तक उत्पादन व वितरण के साधनों का स्वामित्व सम्पूर्ण समाज में निहित नहीं हो। उत्पादन व वितरण के साधनों का सामाजिक स्वामित्व शक्ति के आधारों को सामाजिक रूप दे देते हैं जिससे सम्पूर्ण समाज शक्ति के दुरुपयोग से बचाव की व्यवस्था बन जाता है।

(ब) उत्पादन व वितरण के साधनों का सामाजिक स्वामित्व सम्पत्ति के समान वितरण की व्यवस्था अनिवार्य बना देता है। सम्पत्ति का बराबर वितरण होने से, सम्पत्ति संघर्ष का कारण नहीं बनती है और समाज में असमानता को जन्म नहीं दे पाती।

आर्थिक साधनों का सम्पूर्ण समाज में विद्यमान होना, समाज को उन बन्धनों से मुक्त करता है, जो सविधान की मान्यताओं की उपलब्धि में रुकावटें डालते हैं। आर्थिक दृष्टि से ऐसे समानता वाले समाज में ही सविधानवाद व्यावहारिक बनता है।

(स) आर्थिक समानता वाले समाज में कोई वर्ग या बस-अलग हित नहीं होते हैं और इसलिये वर्गों के विशिष्ट हितों का प्रतिनिधित्व व सुरक्षा करने के लिए अनेक राजनीतिक दल बनने की परिस्थिति नहीं होती है। वर्ग-विहीन समाज में राजनीतिक दलों की आवश्यकता ही नहीं रह जाती है। यही कारण है कि साम्यवाद राजनीतिक दलों की अनेकता को स्वीकार नहीं करता। परन्तु साम्यवादी समाज के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए समाज का नेतृत्व व निर्देशन होना आवश्यक है। जिससे समाज के सम्पूर्ण साधनों व शक्तियों में समन्वय रखा जा सके और साधनों की पूति की मुख्यवस्था की जा सके। इसके लिए एक ही राजनीतिक दल की आवश्यकता होती है जिसे राजनीतिक शक्तियों के प्रयोग, निर्देशन व नियन्त्रण का एकाधिकार प्राप्त हो। साम्यवादी दल की स्थापना व उसका ही एकाधिकार इसलिये साम्यवादी समाजों का एक प्रमुख लक्षण है। नागरिक व समाज तथा सरकार में उद्देश्यों व लक्ष्यों का कोई विरोध या भिन्न दिशा न होने के कारण, ऐसे ही उद्देश्य लक्ष्य रखने वाला साम्यवादी दल, इन सबका सच्चा प्रतिनिधित्व करता है और सबके हित में राजनीतिक शक्तियों का प्रयोग सम्भव बनाता है। ऐसा राजनीतिक दल, शोषण व दमन का प्रतीक नहीं होता है, बरन सार्वजनिक हित की साधना का साधन रहता है। इस प्रकार, साम्यवादी समाज व्यवस्था में वर्ग-भेद न होने का कारण दल-भेद भी नहीं होता है। समाज का एक ही वर्ग होता है— किसानों व मजदूरों का वर्ग और इसका निर्देशक एक ही दल—साम्यवादी दल है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि सविधानवाद की साम्यवादी अवधारणा में समाज के मूल्यों, राजनीतिक आदर्शों व भासाओं की प्राप्ति के साधन, पारचात्य सविधान की अवधारणा से न केवल भिन्न प्रकार के हैं, अपितु उन आधारभूत कारणों का, जिनसे समाज में असमानता का उद्भव होता है, अन्त करने वाले भी हैं। साम्यवादियों की मान्यता है कि सविधानवाद की वास्तविकता के घट से मुक्त करने के लिए ऊपर ही ऊपर की गई नियमन व्यवस्थाएँ प्रभावशाली नहीं हो सकती। इनके लिए ऊमरी रुकावटों को दूर करने के स्थान पर आधारभूत व्यवस्था में ही परिवर्तन अनिवार्य है। उनके अनुसार उत्पादन व वितरण के साधनों पर सार्वजनिक स्वामित्व व सम्पत्ति का समान वितरण ऐसी आधारभूत व्यवस्थाएँ हैं जो राजनीतिक शक्ति के दुरुपयोग को प्रभावशाली ढंग से रोकती हैं, और सविधानवाद के आदर्शों को व्यवहार में कुछ लोगों को नहीं सब नागरिकों को उपलब्ध कराती हैं। इसके अलावा भी, साम्यवादी जगत में उन सभी 'औपचारिक सम्पत्तियों' को, जो पारचात्य सविधानवादी व्यवस्था वाले समाजों में, राजनीतिक शक्ति पर नियमन स्थापना के लिए व्यवस्थित की जाती हैं, सविधान में अपनाया गया है। जैसे सविधान को लिखित, अचल व 'सर्वोच्च' बनाया जाता है। राजनीतिक शक्तियों का विभाजन व पृथक्करण पाया जाता है। नागरिकों को मौलिक अधिकार व कर्तव्य सविधान द्वारा प्रदान किये जाते हैं, और सरकार का लगातार

उत्तरदायित्व रहे इसके लिए संसदागत व्यवस्था की जाती है। इतना ही नहीं, 'विधि के शासन' का दिखावा भी कानूनी दृष्टि से सुम्पायित किया जाता है। यह सर्वप्रधानिक व्यवस्थाएँ, राजनीतिक जीवन पर प्रभावशाली नियंत्रण लगाकर उमरे हुए उपयोग पर अक्रियता का काम करने वाली हैं। इसलिये यह कहा जाता है कि साम्यवादी राज्यों में ही वास्तविक लोकतन्त्र है तथा संविधानवाद की व्यावहारिकता की टोंग व्यवस्था है। विलियम जी० ऐन्ड्रूज लिखते हैं कि 'प्रक्रियात्मक संविधानवाद की दृष्टि में रूस का संविधान, उन सभी संसदीय संस्थाओं की, जो पार्लियामेंट देशों में प्रचलित हैं, स्थापना करता है, और उनके आगामी सम्बन्धों को भी ठीक इसी तरह निर्धारित करता है। संविधान में कई ऐसी व्यवस्थाएँ हैं जो पार्लियामेंट परम्परा के अनुरूप ही जीवन नियंत्रण के मानक व प्रक्रियात्मक नियमितताएँ स्थापित करती हैं। रूस के संविधान में नागरिकों के मौलिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की सुस्पष्ट वस्तुस्थिति तथा व्यवस्था है विभिन्न नामन संस्थाओं के पारस्परिक सम्बन्धों की स्पष्ट व्याख्या है, तथा सार्वजनिक नीति के निर्धारण व क्रियान्वयन का प्रक्रियात्मक अनुबन्ध है। इन सब बातों में यह पार्लियामेंट लोकतान्त्रिक संविधानों से बिस्कुल भी भिन्न नहीं है।'¹⁴

रूस तथा अन्य साम्यवादी संविधानों में पाई जाने वाली सभी संसदात्मक व्यवस्थाएँ संविधानवाद की स्थापना करती हुई दिखाई देती हैं। परन्तु वास्तव में, तोषित रूस में संविधानवाद का अनुसरण नहीं होता है। रूस में राजनीतिक जीवन के धारकों पर सर्वप्रधानिक नियंत्रणों की सभी संसदात्मक व्यवस्थाएँ केवल 'औपचारिकता' मात्र हैं। रूस में नेताओं पर प्रभावशाली नियंत्रण सर्वप्रधानिक नहीं है। वही नियंत्रणों की वास्तविक प्रक्रियाएँ संविधान द्वारा स्थापित व्यवस्थाओं से सर्वथा भिन्न हैं।¹⁵ विलियम जी० ऐन्ड्रूज ने ठीक ही लिखा है 'स्वयं संविधान में ही अनेक ऐसी धाराएँ व अनुच्छेद हैं, जिनसे राज्य का औपचारिक शासन तन्त्र साम्यवादी दल के अधीन रहता है। दल को, सर्वप्रधानिक आधार व संविधान द्वारा एकाधिकार प्राप्त है। इससे शासन नीति का सार्वजनिक नियंत्रण, सर्वप्रधानिक प्रक्रियाओं के माध्यम से भी दल में निहित हो जाता है। साम्यवादी दल ही सामाजिक स्वतन्त्रताओं के उद्देश्यों की व्याख्या करता है और उनकी उपसमिति के साधन जुटाता है।'¹⁶ अतः संविधान सरकार पर प्रभावी, नियंत्रणों की स्थापना की व्यवस्था नहीं करता है। संविधान में उल्लिखित नियंत्रणों की संसदागत व्यवस्थाएँ साम्यवादी दल की सर्वोपरिता तथा अक्रियता के कारण केवल 'औपचारिकता' रह जाती है। यह सब संविधानवाद के विचार से बेमेल पड़ती है। इसलिये निष्कर्षतः विलियम जी० ऐन्ड्रूज का यह कहना सरय संगत है कि 'रूस का संविधान ही, संविधानवाद की अवधारणा के अनुरूप नहीं है।' जी० मेयर ने तो इसे 'संविधान के विचार का ही तीव्र निषेध'¹⁷ बताया है।

¹⁴William E. Andrews, *op cit*, p 154

¹⁵*Ibid*, p 154

¹⁷Alfred G. Meyer, *The Soviet Political System—An Interpretation*, New York, Random House, 1965, p 114

साम्यवादी दल रूस में निर्णय लेने वाला संगठन है, जो सम्पूर्ण समाज के लिए न केवल मूलभूत नीतियों का निर्धारण करता है, अपितु समाज के सदस्यों की व्याख्या भी करता है। दल ही उन प्रक्रियाओं व मरचनाओं का निर्णायक है जिनसे समाज के साध्यों की प्राप्ति तथा नीतियों का संचालन किया जाता है। ऐन्फ्रेड जी० मेयर ने ठीक ही लिखा है कि "साम्यवादी दल ही सरकार, प्रशासन तथा समाज के सम्पूर्ण मर्यादात्मक जीवन को संगठित व पुनः संगठित करता है।"¹⁸ यह सब कार्य साम्यवादी दल सर्वोच्च रूप में करता है। यह उन सभी समस्याओं के प्रतिस्पर्धी से भी मुक्त रहता है, जो सविधान द्वारा स्थापित होती हैं। रूस में सम्पूर्ण राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक सत्ता का श्रेष्ठ साम्यवादी दल ही है। यही राजनीतिक नेताओं को शक्ति देता और उनसे छीनता है तथा राजनीतिक खेल के नियमों का निर्धारण व उनमें परिवर्तन करता है। मेयर का तो यहाँ तक कहना है कि 'साम्यवादी दल सम्पूर्ण समाज व्यवहार करता है, अपनी इच्छा से यह नेताओं का विराट् पर रखता और हटाता है।'¹⁹ निष्कर्ष रूप में मेयर के शब्दों में ही कहा जा सकता है कि "रूस का सम्पूर्ण सविधान एक छोछा है, यह श्रिया-गित नहीं होता है और इससे राजनीतिक व्यवस्था की प्रवृत्ति का सही चित्रण भी नहीं होता है।"²⁰ रूस का वास्तविक सविधान तो अनिश्चित व अदृश्य ही रहता है। अतः न यही कहा जा सकता है कि रूस का सविधान तो सविधानवाद का ही निपेक्ष है, क्योंकि सविधानवाद तो 'राजनीतिक खेल' के प्रक्रियात्मक नियमों की स्थायी मर्यादात्मक व्यवस्था वाले राजनीतिक समाज में ही सम्भव हो सकता है। रूस का साम्यवादी दल, उसका प्रमुख व एकाधिकार इस सबकी स्थापना का मार्ग अवरोध करके सविधानवाद को असम्भव बना देता है।

विकासशील लोकतन्त्रों की अवधारणा (The Concept of Developing Democratic Nations)

विकासशील देशों में सविधानवाद अभी तक अस्यामिक के दौर में गुजर रहा है। इन देशों में राजनीतिक प्रक्रियाएँ मजबूत की अवस्था में होने के कारण, सविधानवाद के आधार सुनिश्चित नहीं हो पाए हैं। विकासशील लोकतांत्रिक समाजों में सविधानवाद की विशेषताओं का उल्लेख करने से पहले, उन विभिन्न समस्याओं का विवेचन करना आवश्यक है, जिनसे सविधानवाद की अवधारणा, पारचा-य व साम्यवादी अवधारणाओं से भिन्न पतती है। इन देशों की समस्याएँ इनकी विविध और इनकी व्यक्ति है, कि इन सबकी सूची बनाना अत्यन्त कठिन है। परन्तु मोटे तौर पर सभी विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में न्यूनाधिक मात्रा में कुछ समस्याएँ व्याप्त हैं। इनका संक्षिप्त विवेचन करके ही सविधानवाद की इन अवधारणाओं की विशेषताओं की समझ आ सकता है। हर नवोदित राजनीतिक समाज में निम्न समस्याएँ पाई जाती हैं—(1) राजनीतिक स्वायत्तता की समस्या, (2) आर्थिक विकास की समस्या; (3) सुरक्षा की चोख, (4) राजनीतिक सत्ता की

¹⁸Ibid., p. 114

¹⁹Ibid.

²⁰Ibid., p. 103

बैधता की समस्या; (5) सामाजिक-सांस्कृतिक साम्य का लक्ष्य; (6) आधुनिकीकरण में दकावटों की समस्या; (7) राजनीतिक संरचना-विषयों के चुनाव की समस्या; और (8) अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थिती व अभिज्ञान की समस्या।

(1) अधिकांश विभागीय राज्यों, साम्राज्यवादी शक्तियों के दमन व शोषण के शिकार रहे हैं। इन राज्यों में स्वतंत्रता की प्राप्ति के अनेक मार्ग रहे हैं। कहीं पर सत्ता का हस्तांतरण सम्ये राष्ट्रीय आंदोलन के बाद हुआ तो कहीं अचानक ही शक्तिपूर्वक ढंग से सत्ता हस्तांतरित कर दी गई। भारत पहले का तथा श्रीलंका दूसरे का उदाहरण कहे जा सकते हैं। कुछ राज्यों में सत्तारूप समर्थ व सैनिक आन्दोलनों के परिणामस्वरूप स्वतंत्रता मिली जैसे इंग्लोनेलिया व अफ्रीरिया में हुआ। अनेक ऐसे राज्य भी हैं जहाँ जातियों द्वारा सत्ता में सत्ता हथिया ली थी। कुछ राज्यों में आधुनिक युग में उत्तराधिकार के आधार पर प्रवेश किया जैसे इथियोपिया, नेपाल, अफगानिस्तान व सउदी अरब इत्यादि। अतीतकामीन अनुभवों की भिन्नता तथा स्वतंत्रता प्राप्ति के मार्गों में आई अड़चनों की विविधताओं के कारण सभी नवोदित राज्यों में ऐसी-वैसी उत्पन्न हो गई तथा प्रारम्भ से ही राजनीतिक सत्ता की छीना-तगड़ी के कारण नवोदित राज्यों में से अधिकांश, राजनीतिक अस्थायित्व से ग्रस्त हो गये। 'राजनीतिक खेल' के आधारभूत नियमों पर मूर्तत्व का अभाव, राजनीतिक दलों की अनेकता व जनता के असंतोष के कारण इन राज्यों में राजनीतिक अस्थायित्व व्याप्त हो गया। इससे इनमें सविधानवाद के चिरस्थायी मूल्य जन्म ही नहीं ले पाते हैं।

(2) अधिकांश विभाजित राज्यों, राजनीतिक अस्थायित्व की अवस्था में और भी जटिल बन जाती है। एक तरफ जनता उन्नत स्तर के लिए हर प्रकार की मांग करती है, तो दूसरी तरफ, तकनीकी व वैज्ञानिक जानकारी के अभाव में देश के साधनों का समुचित उपयोग नहीं हो पाता है। इससे जनता में असंतोष उत्पन्न होता है, जो सरकारों को बार-बार बदलकर सविधानवादी आधारों को ही धराशायी बन देता है।

(3) नवोदित राजनीतिक समानों में अधिकांशतः बहुत समाज हैं। अनेक धर्म, संस्कृति तथा राष्ट्रीयताएँ होने के कारण राजनीतिक व्यवस्था पर परस्पर विरोधी दबाव पड़ते रहते हैं जिससे समाज में तनाव की परिस्थितियाँ उत्पन्न होती हैं। इस कारण सरकारों पर आंतरिक सुरक्षा व्यवस्था का महत्वपूर्ण दायित्व इतना अधिक बोझ बन जाता है कि बहुत से राज्यों में सरकारें इसकी व्यवस्था में ही उलझी रह जाती हैं। बाहरी आक्रमण के खतरे भी कम नहीं रहते हैं। कई बार आंतरिक सुरक्षा में जनता का सहयोग प्राप्त करने के लिए देशों द्वारा पड़ोसी राज्यों पर आक्रमण तक किये गये हैं। इस तरह, अनेक विकासशील राज्यों में सरकारें सुरक्षा की व्यवस्था में ही लगी रह जाती दिखाई देती हैं तथा समाज के विशेष गन्तव्यों, लक्ष्यों या मान्यताओं की व्यवस्था मुरझाने के प्रश्न के सामने गौणतर की रह जाती है। अतः सविधानवाद की संस्थात्मक व्यवस्थाओं को मजबूत बनाने या उनके लिए समाज में मूर्तत्व स्थापित करने के न अवसर रहने हैं और न ही साधन जुट पाते हैं।

(4) समाज के अधिकांश लोगों द्वारा यह महसूस किया जाता कि शासन की प्रक्रियाएँ व व्यवस्थाएँ उचित हैं, सरकार को वैध बनाता है। आज भी विकासशील समाजों में,

शासनकर्त्ताओं को अपनी सत्ता की वैधता में आशङ्काएँ ही अधिक दिखाई देती हैं। स्वतन्त्र या निष्पक्ष चुनाव या तो होते नहीं और अगर होते हैं तो इनके परिणामों को हारने वाले वर्ग या दल सहजतः स्वीकार नहीं करते। इससे सरकार की सत्ता क्षीण पड़ती है और सरकारें समाज के मूल्यों को क्रियान्वित करने का साधन नहीं बन पाती हैं।

(5) विकासशील राज्यों में व्याप्त बहुलता के कारण यह समाज, सर्वोत्तम समाज हो जाते हैं। समाज का हर वर्ग, हर सांस्कृतिक समूह राजनीतिक सत्ता प्राप्ति की हर सम्भव कोशिश करता है। सत्ता प्राप्त समूह अन्य समूहों को उभरने से रोकने में राजनीतिक शक्ति तक प्रयोग करने सक्षम है। जिससे आपसी कटुता बढ़ती रहती है और एक सांस्कृतिक समूह अन्य सांस्कृतिक समूह के विरोध में खड़ा दिखाई देता है। ऐसी अवस्था में समाज एक से मूल्यों में विश्वास रख सके ऐसा असम्भव नहीं तो कम से कम कठिन अवस्था हो जाता है।

(6) आधुनिकीकरण की समस्या नवोदित समाजों की सबसे विषम समस्या है। ऐसे समाज दो भागों में विभक्त दिखाई देते हैं। एक वर्ग परम्परावादियों का तथा दूसरा वर्ग अभिजन व आधुनिकीकरण में आस्था रखने वालों का बन जाता है। वार्ड तथा मैकीडिस ने लिखा है कि "परम्परागतता वाले लोग व आधुनिकीकरण करने वाले अभिजन व वैचारिक आन्दोलन परस्पर एक-दूसरे के विरोध में खड़े हैं जो किसी भी प्रकार के मध्यम मार्ग पर पहुँचने में असमर्थ हैं।"²¹ इस कारण बरीब-करीब सभी विकासशील देशों में संघर्ष व अराजकता की सम्भावनाएँ अधिक हैं। यहाँ प्राचीन और नवीन मूल्यों में अभी भी संघर्ष अनिवार्यता व अन्तः व्याप्त है, जो सविधानवाद के रास्ते की सबसे संभव रुकावट है।

(7) नवोदित राजनीतिक समाजों के सामने राजनीतिक संरचना-विषयों के चुनाव भी समस्या बहुत गम्भीर है। आधुनिकीकरण, स्थायित्व, सुरक्षा व प्रतिष्ठा की समस्याओं के प्रति शीघ्र समाधान के लिए वे किस प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं को अपनाएँ? इसके लिए लोकतान्त्रिक व निरंकुश तथा पूँजीवादी व साम्यवादी प्रतिमान पहले से ही मार्गदर्शक व आकर्षण प्रस्तुत करते हैं। अतीत का अनुभव, लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं को अपनाने के लिए प्रेरित करता है तो दूसरी तरफ विनास, डोसता व एकता की आवश्यकताएँ किसी प्रकार की निर्देशित या निरंकुश व्यवस्था अपनाने के लिए दबाव डालता है। इस प्रकार की अवस्था में विकासशील राज्य इन विविध विकल्पों में से किसी एक का चुनाव भी कर लेते हैं तो भाव के दबाव उनको त्यागने और नई संस्थात्मक व्यवस्था अपनाने के लिए मजबूर करते हैं। इस कारण कुछ अपवादों को छोड़कर, सभी विकासशील राजनीतिक समाज, राजनीतिक संरचनाओं पर अंतिम रूप से फौसला कर पाये ही ऐसा नहीं कहा जा सकता। राजनीतिक विनास के संस्थात्मक भागों का अनिवार्य, इन देशों में सविधानवाद की स्थिति को स्पष्ट ही नहीं होने देता है।

(8) अन्तर्राष्ट्रीय परिष्ठा या प्रतिष्ठा व अपने राष्ट्रीय अभिमान की तलाश में,

²¹ Ward and Macrides, *Modern Political Systems Asia*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1964, p. 464.

विकासशील राज्य हर सम्भव प्रयत्न करते पाए गए हैं। इसके लिए, दो परस्पर विरोधी गुटों में से किसी में सम्मिलित होने के जबरदस्त दबावों से बचना और भारत द्वारा अपनाए गए असलगता के मार्ग का लक्षण बर्द बारणों से सम्भव नहीं लगता। एक तरफ राष्ट्रीय अह को प्रकाशन देने का प्रमुख लक्ष्य है तो दूसरी तरफ आंतरिक आवश्यकताओं के दबाव से इसको ठाक में रखकर किसी 'शुट' विशेष से गठबन्धन की मजबूरियां हैं। ऐसी अवस्था में समाज के सुनिश्चित मूल्य दबकर ही रह जाते हैं।

विकासशील लोकतन्त्रों की विशेष समस्याएं तथा आवश्यकताएं, संविधानवाद की अवधारणा को अस्पष्ट व अनिश्चितता की अवस्था में ला देती हैं। इन देशों में व्याप्त विभिन्न भाषाओं, धर्मों, सम्प्रदायों और विचारधाराओं में समन्वय का अभाव, उचित व सुबुद्ध संविधानवादी आधार स्थापित नहीं होने देता है। फिर भी संविधानवाद की धारणा के कुछ तत्त्व स्पष्ट परिलक्षित होने लगे हैं। संक्षेप में यह निम्न हैं—
(1) संविधानवाद निर्माण की अवस्था में है। (2) संविधानवाद मिश्रित प्रकृति रखता है। (3) संविधानवाद प्रवाह के दौर में है। (4) संविधानवाद दिशाहीन चरण में है।

{1} विकासशील राजनीतिक समाजों में (देखिए संविधानवाद के आधारों), विकास की परिस्थितियां ही नहीं पाई जाती हैं। समाजों में अनेक बाधाओं पर मतैक्य का अभाव पाया जाता है। यहाँ तक कि राजनीतिक संस्थाओं की संरचनाओं और प्रक्रियाओं पर भी मतैक्य नहीं हो पाता है। इसलिये अधिकांश विकासशील राज्यों में संविधानवाद निर्माण की अवस्था में कहा जा सकता है।

{2} नवोदित राज्यों में संविधानवाद मिश्रित प्रकृति का है। कुछ देश पारशास्य व सोवियत विचारधाराओं को मिलाने का प्रयत्न कर रहे हैं। वह स्वतंत्रता, समानता न्याय व समाजवाद को एक साथ ही स्थापित करने का प्रयत्न कर रहे हैं। आंतरिक परिस्थितियां व आवश्यकताएं, संविधानवाद की पारशास्य व साम्प्रदायी अवधारणाओं के मौलिक तत्वों को अनिवार्यतः अपनाने का दबाव डालती हैं। जैसे स्वतंत्रता के साथ ही आर्थिक समानता लाने के लिए सम्पत्ति पर अधिकाधिक सार्वजनिक नियंत्रण का प्रयत्न संविधानवाद की मिश्रित रूप प्रदान करता है। संविधान प्रतिबन्धक का कार्य भी करता है और नियंत्रणों से मुक्ति भी दिलाने के संस्थागत प्रावधानों से भरपूर रहता है। इस दृष्टि से भारत में मौलिक अधिकारों की व्यवस्था तथा उन पर उचित प्रतिबन्धों की संविधान में ही व्यवस्था, मिश्रितता की संकेतक है।

{3} विकासशील राज्यों में संविधानवाद प्रवाह के दौर में है। यह स्थिरता प्राप्त नहीं कर पाया है। राजनीतिक विकास के मार्ग में जब-तक लम्बी अवधि का स्थायित्व यह भ्रम उत्पन्न करता है कि संविधानवादी मूल्य सुनिश्चय की अवस्था में आ गये हैं। परन्तु अचानक उत्पन्न स्थितियां, समाजों के विकास-मार्ग में परिवर्तन करने, संविधानवाद को प्रवाह की अवस्था में धकेलती दिखाई देती हैं।

{4} उपरोक्त तीन विशेषताओं के वर्णन से स्पष्ट है कि विकासशील राजनीतिक समाजों में संविधानवाद दिशा रहित चरण में है। इन समाजों में वही उदार लोकतन्त्रो

का आदर्श आकर्षक बन जाता है तो कभी साम्यवादी विचारों में निष्ठा दृढ़ होने लगती है। कुछ राज्य नवीन आदर्श खोजते पाए जाते हैं। राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों के कारण, विकासशील राज्यों में संविधानवाद की दिशाओं में जब-तब परिवर्तन, एक तरह से दिशा-शून्यता ही लगता है। संविधानवाद के आधारों का अभाव व मूल्यों की अनिश्चितता, संविधानवाद की सुस्पष्ट दिशा निर्धारण में बाधक है। इसलिए विकासशील राज्यों में संविधानवाद तब तक दिशामुक्त नहीं बन सकता, जब तक संविधानवाद के आधारों की सुस्थिर पृष्ठभूमि प्रस्तुत नहीं हो जाती।

संविधानवाद की इन विशेषताओं के वर्णन से स्पष्ट है कि संविधानवाद की विकास-शील राज्यों की अवधारणा में साध्य तो पारंपरिक अवधारणा के समान, स्वतंत्रता, राजनीतिक समानता, सामाजिक व आर्थिक न्याय तथा लोक शासन की साधना के ही हैं। परन्तु साधना की दृष्टि से यह अवधारणा साम्यवादी विचारधारा के समीप लगती है, सरकार की प्रतिबद्धता व अनेक संस्थाओं के कार्य के लिए बहुत कुछ स्वतंत्रता तथा संविधान की औपचारिकता, इसे साम्यवादी अवधारणा की सत्यागत व्यवस्थाओं को अपनाने के लिए प्रोत्साहित करना ही है। निष्कर्ष में होवार्ड रीगिन्स के कथन का चर्चेय करना विकासशील राज्यों में संविधानवाद का सही चित्रण करता है। रीगिन्स ने लिखा है कि 'राज्य नये हैं और राजनीतिक खेल के नियम प्रवाह में हैं इसलिए संविधानवाद अभी तक सुस्थिर नहीं हो सका है।'²² यहाँ बाटें तथा मैन्नीडिम का यह कहना कि 'विकासशील संविधानवाद के लिए पारंपरिक संविधानवाद की सीमित सरकार की परम्परा, व्यक्तिगत व समूह अधिकार और राजनीतिक प्रवृत्तियों की स्थापना प्रतिमान व अनुकरणीय उदाहरण है।' ठीक नहीं लगता है क्योंकि इन राज्यों में साम्यवादी मूल्यों व सत्यागत व्यवस्थाओं के प्रति आस्था भी बलवती बनती जा रही है। अतः मैं यही कहना चाहता हूँ कि विकासशील राज्यों में संविधानवाद की सुस्थिरता लम्बी अवधि के बाद ही आ पाएगी।

संविधानवाद की विभिन्न अवधारणाओं के विवेचन से स्पष्ट है कि 'संविधानवाद का चिरस्थायी मूल्य चाहे वह पारंपरिक हो या साम्यवाद, विपक्षित देशों का हो या विकास-शील देशों का, पूर्णतया स्थापित हो अथवा स्थापना के प्रयत्न तक सीमित रहा हो, उसकी प्राप्ति की प्रक्रियाओं व सत्यागत व्यवस्थाओं के साधनों से वही दूर पाया जाता है। यह सामाजिक व्यवस्था के नैतिक, नैतिक, उद्देश्यों, ये, विनियम, यह रणनीति है, विचार-धाराओं के उन मूल्यों में, जो इसे प्रिय हैं तथा मानवों के उस जीवन में, जिसे यह स्थापित प्रदान करता है, पाया जाता है।'²³ इसलिए संविधानवाद का मूल्यवान् बहु-प्रचलित नियमन प्रक्रियाओं के आधार पर नहीं बिना जाना चाहिए। उन नियमन प्रक्रियाओं की प्रभावहीनता व प्रभावयुक्तता का विवाद भी निरर्थक है। संविधानवाद का मूल्यवान् करते समय यह देखना चाहिए कि समाज के नैतिक मूल्य क्या हैं? निवास के

²²W. Howard Wriggins, *The Rulers Imperative Strategies for Political Survival in Asia and Africa*, New York, Columbia University Press, 1968, p. 32.

²³Peter H. Merkl, *op. cit.*, p. 466

सविधानवाद की दृढ़ता का सङ्गत है। वैसे अ य समाजों में भी, शासक सविधानवाद कायालो और रुकावटों को दूर करने में सफल होया, नमोवि जिस जिस राजनीतिक समाज में सविधानवाद ने बधन तोड़कर निरङ्कुश व्यवस्थाएँ प्रस्थापित की गई हैं वहाँ भी सकेत सविधानिक शासक को ओर अग्रसर होने के ही भिस्त है। स्वयं साम्यवादी जगत में इसकी शलक दिखाई देने लगी है। इससे यही कहा जा सकता है कि हर राजनीतिक समाज में जनसत्ताधारण के मूल्यों व मायताओं को राजनीतिक शक्ति से अधिक दिन तक दबाया नहीं जा सकता। निरङ्कुश व्यवस्थाओं में उपलब्ध पुण्य व सैनिक तात्त्वों का उत्थान पतन, सविधानवाद के भविष्य की उज्ज्वलता का समेत है।

हत्यादि का संकेत देना था। परन्तु आजकल के वर्गीकरण केवल समानताओं व अन्तरों को समझने के उद्देश्य से कही जाने लगे हैं। इसका यह अर्थ नहीं है कि सरकारों के वर्गीकरण के उद्देश्य प्राचीन समय से वर्तमान समय तक पूर्णतया बदल गए हैं। वास्तव में आधारभूत उद्देश्य तो हर वर्गीकरण के यही है जो प्लेटो व अरस्तू के थे परन्तु सरकारों को घटती हुई विविधताओं ने आधुनिक वर्गीकरण को अधिक व्यापक, परिष्कृत तथा व्यावहारिक बनाने की प्रेरणा दी है। सरकारों के वर्गीकरण के कुछ सामान्य उद्देश्यों का ही विवेचन किया जा सकता है, क्योंकि विशिष्ट रूप से तो हर वर्गीकरणकर्ता का अपना उद्देश्य रहता है।

(1) सरकारों का वर्गीकरण विभिन्न राजनीतिक शास्त्रों के बीच समानताओं तथा असमानताओं पर मत देने का साधन है। उदाहरण के लिए, यदि सरकार के अध्यक्षतात्मक व ससदीय प्रकारों या द्वितीय और बहुवलीय पद्धतियों के बीच समानताओं और अन्तरों की विस्तृत सूची प्रस्तुत करना हो तो सरकारों का अध्यक्षतात्मक व ससदीय तथा द्वितीय और बहुवलीय पद्धतियों में वर्गीकरण करके ही ऐसा किया जा सकता है, परन्तु यहाँ यह प्रश्न उठाया जा सकता है कि सरकारी के बीच समानताओं व असमानताओं की सूची बनाने की क्या आवश्यकता व उपयोगिता है? इस सम्बन्ध में इतना ही कहा जा सकता है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण करके उनके बीच समानताओं और अन्तरों के आधार पर सरकारों की वास्तविक प्रकृति को समझना सरल हो जाता है। इससे संस्थाओं व सरकारों की सुचारुता की व्यवस्था करना आसान हो जाता है। उदाहरण के लिए, ससदीय व अध्यक्षतात्मक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण व इस वर्गीकरण से स्पष्ट हुई समानताओं व असमानताओं के आधार पर इन व्यवस्थाओं में से कौन-सी किसी देश के लिए अधिक उपयुक्त है, इस का ज्ञान प्राप्त किया जा सकता है।

(2) विभिन्न राज्यों में विभिन्न राजनीतिक दर्शनों की स्वीकृति के परिणामस्वरूप होने वाली विविधताओं को खोजने में भी वर्गीकरण सहायक रहते हैं। वर्तमान युग विभिन्न व प्रतिद्वंद्वी राजनीतिक विचारधाराओं का युग है। हर विचारधारा को श्रेष्ठता को स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता रहा है। सरकारों का, विचार-दर्शनों के आधार पर वर्गीकरण करके यह दिखाने का प्रयत्न किया जाता है कि इन सरकारों में विविधताएँ इस बात की पुष्टि करती हैं कि यह या वह विचार-प्रतिमान सर्वोत्तम है। दूसरे विश्वयुद्ध के बाद पूँजीवादी उदार लोकतन्त्रों तथा साम्यवादी सरकारों में, विशेषकर अमरीका व सोवियत रूस में, वैचारिक टकराव, बहुत कुछ नवोदित राज्यों की आकर्षित करने के लक्ष्य से होने के कारण कुछ समय तक सरकारों के वर्गीकरण का उद्देश्य इनमें से किसी एक को खेष्टता समझाने का हो गया था। अतः सरकारों के वर्गीकरण के द्वारा विभिन्न विचारधाराओं वाली शासन व्यवस्थाओं के बीच विद्यमान विविधताओं को खोजने का कार्य भी निहित रहता है।

(3) वर्गीकरण का तीसरा उद्देश्य राजनीतिक अध्ययनों को वैज्ञानिक बनाने से सम्बन्धित है। राजनीति-शास्त्र के विद्वानों का अरस्तू के समय से ही यह प्रयत्न रहा है कि सरकारों से सम्बन्धित ज्ञान को विज्ञान का रूप किस प्रकार

का वर्गीकरण इसी प्रयत्न में विशेष सहायक प्रतीत होता है। विज्ञान में नियम प्रतिपादन न केवल राजनीतिक व्यवस्थाओं की अनेकता से सम्भव है वरन् परस्पर प्रतिकूल या विविधताओं और समानताओं वाले उदाहरणों की प्रचुर सामग्री से ही सम्भव है। किसी भी शास्त्र के व्यवस्थित अध्ययन को ही वैज्ञानिक अध्ययन कहा जाता है। इसके लिए संकलित आकड़ों की व्याख्या करनी होती है। किसी भी तथ्य से सम्बन्धित आकड़ों का वर्गीकरण करने के बाद उनकी व्याख्या की जा सकती है तथा इन व्याख्याओं के आधार पर निष्कर्ष निकाले जाते हैं। अतः किसी भी शास्त्र के वैज्ञानिक अध्ययन में एक चरण अनिवार्यतः वर्गीकरण का रहता है। जो बात सामान्य शास्त्रों पर लागू होती है वही राजनीति-शास्त्र में भी लागू दिखाई देती है। सरकारों के वर्गीकरण से सरकारों के सम्बन्ध में निष्कर्ष व सामान्यीकरण करना सरल हो जाता है। इसलिए वर्गीकरण करने का एक उद्देश्य राजनीतिक अध्ययनों को वैज्ञानिकता प्रदान करने से सम्बन्धित भी है।

(4) तुलनात्मक राजनीतिक अध्ययनों में जो वर्गीकरण अनिवार्य होते हैं, सरकारों का वर्गीकरण करके ही उनके बीच समानताओं व असमानताओं का ज्ञान प्राप्त किया जाता है तथा वर्गीकृत सरकारों की तुलना करके ही उनमें कार्यरत प्रत्यात्मक (dynamic) शक्तियों की खोज सम्भव होती है। राजनीति-शास्त्र के जनक अरस्तू ने 158 सविधानों का वर्गीकरण करके उनकी आपस में तुलना करके ही सामान्यीकरण स्थापित किये थे। वर्गीकरण का महत्त्व इस बात से स्वयं ही स्पष्ट हो जाता है कि आज तक हुए सभी महान राजनीतिक चिंतकों व विद्वानों ने अपने ग्रन्थों में कहीं न कहीं वर्गीकरण की योजना अवश्य प्रस्तुत की है। वर्तमान समय में तो हर विद्वान ने अपना अलग वर्गीकरण लेकर सरकारों, संस्थाओं और राजनीतिक प्रक्रियाओं को समझने का प्रयास किया है। आजकल के राजनीतिक अध्ययनों में सरकारों के वर्गीकरणों की भरमार इस बात की पुष्टि करती है कि तुलनात्मक राजनीति में हर विद्वान को किसी न किसी स्तर पर किसी न किसी वर्गीकरण योजना का सहारा लेना होता है।

(5) तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग में सरकारों का वर्गीकरण आधारभूत होता है। अतः वर्गीकरणों का एक महत्त्वपूर्ण उद्देश्य तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग को सम्भव बनाने सम्बन्धी है। किसी भी राजनीतिक अध्ययन के लिए चुनी गई सरकारों का वर्गीकरण करके ही तुलनात्मकता की अवस्था में पहुँचा जा सकता है। वर्गीकरण करने से तुलना का क्षेत्र व सरकारों के वर्ग का सीमांकन व सुनिश्चय हो जाता है। उदाहरण के लिए, अगर 125 सरकारें तुलनात्मक अध्ययन में सम्मिलित की गई हों तो इनकी सम्भावित या प्रस्थापित परिकल्पना को ध्यान में रखते हुए वर्गीकरण करना उपयोगी रहता है। अगर परिकल्पना लोकात्मिक सरकार के किसी पहलू से सम्बन्धित है और केवल लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं की तुलना ही करनी हो तब इन 125 सरकारों के उदाहरणों की वर्गीकरण के द्वारा दो ध्येयों में विभक्त करना होगा। एक वर्ग लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं का तथा दूसरा निरंकुश व्यवस्थाओं का होगा। इस वर्गीकरण से अनावश्यक सरकारों की तुलना से बचना सम्भव हो जाएगा और केवल लोकतन्त्रों की ही आपस में तुलना की जा सकेगी। अतः वर्गीकरण का उद्देश्य तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग सम्भव बनाने

से भी सम्बन्धित दिखाई देता है। वर्गीकरण से तुलना की इकाइयों के सम्बन्ध में परि-
कल्पना करना सरल हो जाता है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि राजनीति-शास्त्र के सरकारों के वर्गीकरण के अनेक
उद्देश्य हो सकते हैं। राजनीति-पद्धति के किस पहलू का परीक्षण किया जाना है, इस
पर वर्गीकरण की योजना निर्धार करती है और योजना का शूल्यांकन वर्गीकरण के फल-
स्वरूप हमारे ज्ञान में हुई वृद्धि से होता है। अतः सरकारों के वर्गीकरण का एक उद्देश्य
सरकारों के बारे में हमारे ज्ञान में वृद्धि करना भी तो जाता है। इस प्रकार, सरकारों
का वर्गीकरण राजनीतिक अध्ययनों में न केवल उपयोगी ही होता है बरन इसकी सहायता
से राजनीति-शास्त्र की व्यवस्थित व वैज्ञानिक अध्ययन बनाने में भी सहायता मिलती
है। तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग और तुलनात्मक अध्ययनों में तो वर्गीकरण अनिवार्यतः
करने होते हैं। भरतू 158 संविधानों का तुलनात्मक अध्ययन इस संविधानों का वर्गीकरण
करके ही कर सका था। यही कारण है कि उसके साथ पोलिबियस, सितोरो, मैकियावेली,
बोबो, हांस, लॉक, रूसो, मोन्टेस्क, जेलेनिक, बलुगसी तथा गैक्स वेयर, डाह्ल, कोलमैन,
एडवर्ड शीस्, ऐण्टर, फाइनर (S. E Finor) और सी० एफ० स्ट्रोंग जैसे अनेक विद्वानों
ने राज्यो, सरकारों तथा राजनीतिक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण किया और इस आधार
पर इनकी समझने का प्रयत्न किया है। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि राजनीतिक
अध्ययनों में वर्गीकरणों की महत्वपूर्ण उपयोगिता है।

सरकारों के वर्गीकरण के आधार (BASIS OF CLASSIFICATION OF GOVERNMENTS))

सरकारों के वर्गीकरण के उद्देश्यों व उपयोगिता के विवेचन से यह प्रश्न उठता है कि
सरकारों के वर्गीकरण का क्या आधार रखा जाए जिससे वर्गीकरण अधिक से अधिक
उपयोगी बन सके? इस सम्बन्ध में कोई सीधा-सादा उत्तर देना कठिन है। वर्गीकरण
का आधार बहुत कुछ वर्गीकरण के उद्देश्य के साथ जुड़ा होता है। अगर किसी राजनीतिक
अध्ययन में सरकारी के संवैधानिक ढाँचे से सम्बन्धित ज्ञान प्राप्त करना है तब वर्गी-
करण संविधानों का आधार लेकर करना होगा, परन्तु किसी राजनीतिक व्यवस्था
में वही व्यवस्थाओं का अध्ययन करते हुए उद्देश्य, वर्गीकरण का आधार
संवैधानिक के स्थान पर संस्थात्मक बना देगा। अतः सरकारों के वर्गीकरण के भ्रम-
भ्रम आधार होना स्वाभाविक है तथा इनकी सुनिश्चित सूची बनाना असम्भव है। यहाँ
कुछ महत्वपूर्ण आधारों का ही वर्णन किया जा सकता है। परन्तु इन आधारों का भी
यह धर्म नहीं है कि वाजकस की राजनीतिक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण केवल एक आधार
पर ही किया जाता है। स्वयं भरतू ने वर्गीकरण के तीन आधार लिए थे, क्योंकि
वर्गीकरण के केवल एक आधार से यह उन उद्देश्यों की पूर्ति नहीं कर पा रहा था जो
उसने अपने अध्ययन व विश्लेषण के लिए निर्धारित किए थे। इसलिए ही भरतू के
वर्गीकरण का एक आधार नैतिकता का, दूसरा आधार प्रभुत्व-धर्मिता का उपयोग करने

वालों की सख्या का और तीसरा, वर्गीकृत सम्बन्धी बनाया या। आजकल की राजनीतिक प्रणालियाँ तो इतनी पेचीदा बन गई हैं कि वर्गीकरण के अनेक आधार भी सुनिश्चित वर्गीकरण करने में सहायक नहीं हो पाते हैं। इससे वर्गीकरण के आधारों की अनेकता का स्पष्टीकरण होता है। वर्गीकरण के कुछ आधार निम्नलिखित हैं—

(क) सविधान का आधार (The basis of constitution)—व्यवहारवादी विचारकों को छोड़कर अधिकांश विचारक सरकारों व राज्यों के वर्गीकरण में सविधान की प्रकृति को आधार बनाते रहे हैं। उदाहरण के लिए मैरियट ने जिन राज्यों का सविधान व्यवस्थापन की साधारण प्रक्रिया द्वारा सम्मोदित किया जाता है, उन्हें लचीले सविधान वाला राज्य कहा है तथा जिन राज्यों का सविधान एक विशेष प्रक्रिया द्वारा सम्मोदित किया जा सकता है उन राज्यों को अचल सविधान वाला राज्य कहा है। इस आधार पर वर्गीकरण करने पर यह निष्कर्ष निकलता है कि लचीले सविधान वाले राज्यों में व्यवस्थापिका का अधिकार अधिक तथा अचल सविधान वाले राज्यों में व्यवस्थापिका का अधिकार अपेक्षाकृत कम होता है। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन का सविधान लचीला होने के कारण वहाँ संसद सर्वोत्तम रहती है, जबकि अमरीका का सविधान अचल होने के कारण वहाँ की कांग्रेस (व्यवस्थापिका) व्यवस्थापन के अधिकार प्रमुखतया रखती हुई दिखाई देती है।

आधुनिक समय में सविधानों के आधार पर सरकारों का वर्गीकरण करना विशेष उपयोगी नहीं रहा है। आजकल अनेकों राज्यों में सरकारी व्यवस्थाएँ सैद्धान्तिक रूप से ही सविधान के अनुरूप होती हैं, व्यवहार में उनका रूप बहुत कुछ भिन्न हो गया है। अतः सविधान के आधार पर वर्गीकरण विशेष उपयोगी नहीं रहा है। यही कारण है कि आधुनिक वर्गीकरण में सविधान का आधार एक तरह से त्याग ही दिया गया है।

(ख) कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के परस्पर सम्बन्धों का आधार (The basis of relationship between the executive and legislative)—सरकार के विभिन्न अंगों के पारस्परिक सम्बन्धों के आधार पर वर्गीकरण की परम्परा काफी प्रचलित है। किसी शासन व्यवस्था में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध के आधार पर सरकारों को संसदीय व अध्यक्षीयक प्रणालियों में वर्गीकृत किया जाता है। इस आधार पर जिन राज्यों में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के अधीन और उसके प्रति उत्तरदायी होती है वे संसदीय प्रणाली वाले राज्य तथा जिन राज्यों में कार्यपालिका व्यवस्थापिका से उच्चतर, उसकी समानपदी अथवा उससे स्वतन्त्र होती है, वे असंसदीय अथवा अध्यक्षीयक प्रणाली वाले राज्य कहे जाते हैं।

वर्गीकरण का यह आधार भी बहुत सुस्पष्ट नहीं रह गया है। आजकल कार्यपालिकाओं व व्यवस्थापिकाओं के आपसी सम्बन्ध इतने अधिक अटिल हो गये हैं कि इस आधार पर किसी सरकार को संसदीय या अध्यक्षीयक कह सकना ही कठिन लगता है। उदाहरण के लिए, फ्रांस में पाचवें गणतन्त्र का 1958 का सविधान, कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के आपसी सम्बन्धों का ऐसा प्रतिमान स्थापित करता है जिसे न केवल संसदीय कहा जा सकता है और न ही अध्यक्षीय माना जा सकता है। इसके अलावा भी

साम्यवादी विचारधारा में भी रूस, चीन तथा पूर्वी यूरोप के राज्य एक श्रेणी में नहीं रखे जा सकते। अतः वर्गीकरण का वैचारिक आधार कम ही प्रयुक्त हुआ है।

(छ) राजनीतिक व्यवस्थाओं का आधार (Basis of political systems)—एलेन बाल^१ की मान्यता है कि वर्गीकरण की अनेक समस्याओं का समाधान सरकारी के प्रकार पर ध्यान केन्द्रित करने की अपेक्षा राजनीतिक पद्धतियों के प्रकारों को वर्गीकृत करने से हो जाता है। राजनीतिक व्यवस्था में केवल औपचारिक राजनीतिक सस्याओं का ही समावेश नहीं है बल्कि उसमें समाज की दूर प्रकार की राजनीतिक गतिविधि समाहित है। राजनीतिक व्यवस्था के भीतर यह अर्थ भी निहित है कि व्यवस्था के विभिन्न अंग एक दूसरे पर निर्भर रहते हैं और इसलिए किसी एक अंग में परिवर्तनों से उसके दूसरे अंगों पर भी प्रभाव पड़ता है। इसका अर्थ है कि वर्गीकरण का आधार स्थिर नहीं गत्यात्मक होना चाहिए। इसलिए एलेन बाल ने वर्गीकरण के लिए राजनीतिक पद्धतियों का आधार मुझाया है। एक प्रकार के सप्तगो वाली राजनीतिक पद्धति को उससे भिन्न प्रकार के सप्तगो वाली पद्धति से भिन्न करना न केवल सरल होता है बरन इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं और राजनीतिक प्रक्रियाओं की गत्यात्मक शक्तियों को समझने में भी सहायता मिलती है। इस आधार पर एलेन बाल ने तीन प्रकार की राजनीतिक पद्धतियाँ बताई हैं—उदारवादी प्रजातन्त्रीय, सर्वाधिकारी और स्वेच्छाचारी पद्धतियों को उसने सप्तगो की दृष्टि से अलग अलग करके, इन पद्धतियों की शासन व्यवस्थाओं व सस्यात्मक सरचनाओं को समझने का प्रयास किया है। वर्गीकरण का यह आधार बहुत कुछ सतोपजनक कहा जा सकता है। इस आधार पर वर्गीकरण को सुनिश्चित बनाना तो सम्भव नहीं है परन्तु इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति के बारे में विस्तृत ज्ञान प्राप्त करने में सहायता मिल जाती है। आधुनिक समय में इस आधार पर अनेक वर्गीकरण किये गये हैं।

(ज) सरचनात्मक प्रकार्यात्मक प्रवर्गों का आधार (Basis of structural-functional categories)—व्यवहारवादी विचारक इस बात पर जोर देते हैं कि राजनीतिक व्यवस्थाओं व पद्धतियों के आधार पर ही राजनीतिक प्रणालियों का वर्गीकरण किया जाना चाहिए। उनके अनुसार वास्तविक राजनीतिक व्यवहार के द्वारा ही सरकारी की प्रकृति का सही चित्र मिलता है इसलिए औपचारिक कानूनी व सवैधानिक आधारों पर किये गये वर्गीकरण विशेष उपयोगिता नहीं रख सकते हैं। उनके अनुसार राजनीतिक व्यवस्थाओं के वर्गीकरण का आधार सरचनात्मक प्रकार्यात्मक प्रवर्ग ही हो सकते हैं। इन प्रवर्गों के आधार पर लिए गये वर्गीकरणों के द्वारा वर्तमान की जटिल व गत्यात्मक शासन प्रणालियों को समझना सरल हो जाता है। अतः वर्गीकरण का सरचनात्मक-प्रकार्यात्मक प्रवर्गों का आधार अधिक माय तथा उपयोगी कहा जा सकता है। आधुनिक व्यवहारवादी विचारकों ने वर्गीकरण का यही आधार कुछ हेर फेर के साथ अपनाया है। यहाँ यह कहना तो कठिन है कि सरकारों के वर्गीकरण का यह आधार श्रेष्ठतम है पर इतना

^१ Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, London, Macmillan, 1971, p. 46.

अवश्य है कि इस आधार पर किए गए वर्गीकरण अधिक उपयोगी तथा राजनीतिक व्यवस्थाओं की वास्तविक गहराई तक समझने में अधिक सहायक होते हैं।

सरकारों के वर्गीकरण के कुछ आधारों का ऊपर विवेचन किया गया है। इस वर्णन से यह स्पष्ट है कि वर्गीकरण के आधारों की न सुनिश्चित सूची बनाना सम्भव है और न ही एक आधार के द्वारा आधुनिक समय में प्रचलित सभी शासन प्रणालियों का वर्गीकरण करना सम्भव है। यही कारण है कि वर्तमान समय में वर्गीकरण की अनेकों योजनाएँ सामने आई हैं और उनके परिष्करण के प्रयास जारी हैं। वैसे आधुनिक सामाजिक विद्वानों में तेजी से विकास तथा सामाजिक विज्ञानों में अध्ययन सामग्री का अप्रत्याशित विस्तार, वर्गीकरण के प्रयत्नों को नई चुनौतियाँ व नई दिशाएँ दे रहा है, फिर भी वर्गीकरण की नई योजनाएँ अपने आप में बहुत परिष्कृत हों ऐसा कहना कठिन है। कोई भी वर्गीकरण या वर्गीकरण का आधार अन्तिम रूप से ठीक नहीं कहा जा सकता। वर्गीकरण की एक योजना एक उद्देश्य पूर्ति के लिए घेष्ट होने पर भी दूसरे उद्देश्य की पूर्ति में निरर्थक हो सकती है। अतः सरकारों के वर्गीकरण के किसी एक आधार की खोज करना न आवश्यक है और शायद न ही सम्भव है। अतः हम वर्गीकरण की योजनाओं के उन लक्षणों का विवेचन करेंगे जिनसे कोई वर्गीकरण अच्छा, उपयोगी तथा ठीक माना जाता है। इससे विभिन्न वर्गीकरणों का मूल्यांकन करना सम्भव हो सकेगा।

अच्छे वर्गीकरण के लक्षण

(CHARACTERISTICS OF A GOOD CLASSIFICATORY SCHEME)

सरकारों के वर्गीकरण के उद्देश्यों, उपयोगिता तथा आधारों के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि वर्गीकरण करने का न केवल एक उद्देश्य होता है और न ही एक आधार हो सकता है। इससे यह भी स्पष्ट होता है कि हर युग में हर राजनीतिशास्त्री ने किसी उद्देश्य विशेष या कुछ उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सरकारों के वर्गीकरण का प्रयास किया है। इसलिए राजनीति-शास्त्र में वर्गीकरण योजनाओं की भरमार है। वर्गीकरण की अनेकता में यह प्रश्न उठता है कि इनमें से कौन-सा वर्गीकरण ठीक है? एक अच्छे वर्गीकरण की क्या पहचान या लक्षण है? कौन-सी वर्गीकरण योजना अन्य योजनाओं से घेष्टतर तथा अधिक उपयोगी है? इन प्रश्नों का कोई सुनिश्चित उत्तर देना सम्भव नहीं है। पर इतना जरूर है कि किसी वर्गीकरण योजना की उपयोगिता को आकने के सामान्य मानदण्ड बनाए जा सकते हैं। इसी तरह अच्छे वर्गीकरण के लक्षणों व विशेषताओं का भी निरन्ध करना कठिन नहीं है, क्योंकि हर वर्गीकरण योजना का आधार, लक्ष्य व उपयोगिता रहती है। एक अच्छे वर्गीकरण में निम्नलिखित विशेषताएँ होनी चाहिए—

- (1) वैज्ञानिक व सुनिश्चित आधार,
- (2) व्यापकता (comprehensiveness),
- (3) सुस्पष्ट उद्देश्य या लक्ष्य,

- (4) यथार्थवादिता (realism),
- (5) गत्यात्मकता व स्थायित्व (dynamism and stability),
- (6) वर्गीकरण के मापदण्डों की परिमानात्मकता (quantifiability),
- (7) सरलता (simplicity)।

जब तक किसी वर्गीकरण का वैज्ञानिक व सुनिश्चित आधार नहीं होगा तब तक व्यवस्थित ढंग से वर्गीकरण करना सम्भव नहीं है। आधार ऐसा होना चाहिए जिसकी परिमाप्य की जा सके तथा जिसको माप्यता प्राप्त हो। परिमाप्य द्वारा आधार की सुनिश्चित बनाने में सहायता मिलती है। इसी तरह वर्गीकरण ऐसा होना चाहिए जो बहुत तथ्य वर्तमान की सभी सरकारों के वर्गीकरण में सहायक हो। इसलिए अच्छे वर्गीकरण की यह विवेचना मानी जाती है कि वह व्यापक हो और सभी व्यवस्थाओं का उससे द्वारा वर्गीकरण सम्भव हो। जैसे तो हर वर्गीकरण के पीछे निश्चित उद्देश्य होता है पर अच्छे वर्गीकरण की विवेचना पूर्व निर्धारित तथ्य की विद्यमानता है। इससे वर्गीकरण की एक दिशा मिलती है तथा उसका उपयोग करने में सरलता आती है। हर वर्गीकरण के लिए यह आवश्यक है कि वह यथार्थ का चित्रण करने की क्षमता हो मुक्त हो। उदाहरण के लिए, संविधानों के आधार पर किया गया वर्गीकरण वास्तविकताओं से जोसों दूर रह जाता है, क्योंकि संविधान की व्यवस्थाएं अनेक आधुनिक राज्यों में केवल कागज पर रह जाती हैं। व्यवहार में वास्तविकता कुछ और ही हो सकती है। अतः अच्छे वर्गीकरण की पहचान इस बात में निहित है कि वह वास्तविक राजनीति का चित्रण कर सके।

अच्छे वर्गीकरण के लिए यह भी आवश्यक है कि वह अर्थ, निश्चित या गतिहीन न हो। राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाले परिवर्तनों के प्रति उदासीन वर्गीकरण कुछ ही समय में पुराना व बेमैन हो जाता है। उसकी कोई उपयोगिता नहीं रह जाती है। जैसे तो वर्गीकरण की कोई भी योजना विरक्त तब उपयोगी नहीं रह सकती, फिर भी अच्छे वर्गीकरण के लिए उसमें गत्यात्मकता का होना जरूरी है। यहाँ गत्यात्मकता का यही अर्थ है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में होने वाले छोटे-मोटे परिवर्तनों के बावजूद वर्गीकरण की योजना उन पर प्रभावी ढंग से लागू रहे। राजनीतियों में होने वाला हर परिवर्तन वर्गीकरण योजना की निरर्थक न बना सके यही वर्गीकरण की गत्यात्मकता का सूत्र है। वर्गीकरण की गत्यात्मकता के साथ ही साथ उसमें स्थायित्व भी होना चाहिए जिससे वह लम्बी अवधि तक उपयोगी रहे। अरस्तू द्वारा किया गया वर्गीकरण अनेक आलोचनाओं के बावजूद इस आधार पर प्रशंसनीय है कि उसमें गत्यात्मकता व स्थायित्व के दोनों ही तत्त्व पाए जाते हैं। आज भी राज्यों के अच्छे व सुरक्षित का आधार बहुत कुछ वही है जो अरस्तू ने बताया था।

सरकारों के वर्गीकरण के मापदण्डों का सुनिश्चित होना ही पर्याप्त नहीं है। इन मापदण्डों का मान या परिमाण हो सके यह भी जरूरी है। उदाहरण के लिए, १. नैतिकता व व्यवस्थापिका के पारम्परिक सम्बन्धों के आधार पर सरकारों का संसदीय व अर्धसंसदीय प्रणालियों में वर्गीकरण उस समय निरर्थक हो जाएगा जब हम इन सम्बन्धों का सुनिश्चित

परिमाणन नहीं कर सकेंगे। वर्गीकरण के आधार के परिमाणन के अभाव में ब्रिटेन, भारत, नेपाल, पाकिस्तान, श्रीलंका, कनाडा आस्ट्रेलिया तथा जापान व रूस इत्यादि सभी देशों की व्यवस्थाएँ संसदीय प्रणाली के प्रवर्ग में रखी जाएंगी जो इन सब प्रणालियों को एक समान बनाता होगा। अतः वर्गीकरण के आधार की परिमाणात्मकता, वर्गीकरण को अधिक स्पष्ट व उपयोगी बनाने के लिए आवश्यक है। कुछ विद्वान यह मानते हैं कि सरकारों का वर्गीकरण सरल होना चाहिए। पर अनेक विद्वान सरलता लाने के लिए यथार्थता या गत्यात्मकता का बहिष्कार करने के पक्ष में नहीं हैं, क्योंकि सरलता की कीमत सामान्यतया वर्गीकरण की यथार्थता व गत्यात्मकता मानी जाती है। इस कारण अधिकतर विद्वान अल्पे वर्गीकरण का व सरलता का सह-अस्तित्व स्वीकार नहीं करते हैं। एलेन बाल ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि अल्पे वर्गीकरण की पहचान उसकी सरलता है वर केवल इस उद्देश्य की पूर्ति करने वाला कोई भी वर्गीकरण एकांगी होगा तथा फलस्वरूप उसके निष्कर्ष अस्वास्थ्यी होंगे।¹⁴

इन विरोधताओं से यह अर्थ नहीं लेना है कि इन सबके होने में कोई वर्गीकरण अच्छा व उपयोगी बन जाएगा। वर्गीकरण का अच्छा होना इस बात पर अधिक निर्भर करता है कि वर्गीकरण के पीछे मुख्य उद्देश्य क्या हैं? सीमित उद्देश्यों वाले वर्गीकरण सामान्यतया सरल हो सकते हैं। परन्तु राजनीति की पैचोदधियों का स्पष्टीकरण प्रदान करने के लिए किये गये वर्गीकरण न केवल अनेक आधारों पर आधारित होने बरन उनके आधार भी बहुत अधिक तकनीकी व परिछुद होंगे। अतः वर्गीकरण का अच्छा या बुरा होना केवल इन लक्षणों के द्वारा ही निर्धारित व निश्चित नहीं होता है। यह अन्य बातों पर भी आश्रित रहता है। इसलिए अच्छा नहीं होगा कि हम अल्पे वर्गीकरण के स्थान पर केवल व्यावहारिक व उपयोगी वर्गीकरण की बात मुख्य रूप से ध्यान में रखें।

सरकारों के वर्गीकरण की कठिनाइयाँ व समस्याएँ (DIFFICULTIES AND PROBLEMS IN CLASSIFICATION OF GOVERNMENT)

जब हम सरकार का वर्गीकरण करने लगते हैं तब कई कठिनाइयाँ पैदा हो जाती हैं। प्रथम कठिनाई सस्याओं के एक से नामों से सम्बन्धित है। वास्तव में समान नाम वाली राजनीतिक सस्याएँ विभिन्न राज्यों की राजनीतिक प्रक्रियाओं में एक के कार्य नहीं करती हैं। जापान का सम्राट पश्चिम जर्मनी के राष्ट्रपति के समान राजनीतिक कार्य करता है और उसका वंसा ही राजनीतिक प्रभाव है। भारत या फ्रांस के राष्ट्रपति (पाचवा गणतन्त्र) की राजनीतिक सत्ता जापान तथा पश्चिम जर्मनी के राष्ट्रपति दोनों से अधिक है। इसी तरह समुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति पद में भारत के प्रधान मन्त्री तथा भारत के राष्ट्रपति दोनों के राजनीतिक लक्षणों का समावेश है। ब्रिटेन और समुक्त राज्य अमरीका में दो दलों वाली पद्धति है, लेकिन गहराई से अध्ययन करने पर मालूम

लिए कभी-कभी वर्गीकरण का सहारा ले लेते हैं। कुछ शासनों पर प्रजातन्त्रीय या एक-तन्त्रीय होने का ठप्पा लगा दिया जाता है। यह ठप्पा राजनीतिक समस्याओं का वर्णन करने, उन्हें श्रेणीबद्ध करने और उनका विश्लेषण करने के द्वाड़े से नहीं लगाया जाता है। वास्तव में वर्गीकरण करने वाले विद्वानों के द्वारा यह किन्हीं शासनों के प्रति अनुराग या उनके प्रति विरोध होने के कारण किया जाता है। 1945 के बाद अमरीका तथा रूस में अनेक विद्वान प्रयासों से इतने अधिक प्रभावित रहने लगे कि कुछ वर्षों तक एक दूसरे के यद्वा की राजनीतिक व्यवस्थाओं को ही लोकतांत्रिक मानते रहे। ऐसी अवस्था में किसी शासन को लोकतांत्रिकता का जामा पहना देना वर्गीकरण का प्रयास ही बेकार कर देता है। सरकारों के वर्गीकरण में यह समस्या बहुत कठिनाईयें उत्पन्न करती है। यद्वा जानबूझकर वर्गीकरण को दूषित बनाया जाता है। अतः इस कठिनाई से बचना मुश्किल हो जाता है।

राजनीतिक समस्याओं के वर्गीकरण में कठिनाई यथार्थ व आवर्त के कारण उत्पन्न हो जाती है। विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं के प्रमुख लक्षणों का वर्णन करते समय 'जैसा है' और 'जैसा होना चाहिए' के प्रश्नों का न उठाना कठिन हो जाता है। अगर इन प्रश्नों को उठाया गया तो वर्गीकरण अत्यन्त कठिन हो जाएगा। परन्तु यह भी सही है कि इन प्रश्नों को उठाए बिना वर्गीकरण केवल 'जो है, जैसा है' तक सीमित रहकर विशेष महत्त्व का नहीं रह जाएगा। इस समस्या का भी कोई समाधान नहीं है। केवल वर्गीकरण का उद्देश्य ही इस सम्बन्ध में कुछ सहायक हो सकता है। सरकारों के वर्गीकरण में सबसे प्रमुख कठिनाई राजनीतिक समस्याओं व प्रक्रियाओं की विविधता की है। अगर गहराई से देखा जाए तो हर देश की सरकार, संरचना, आचरण तथा भूमिका की दृष्टि से हर दूसरे देश की सरकार से विभिन्न व अनुपम होती है। इनकी अनुपमता इस सबको एक-दूसरे से भिन्न व विशिष्ट बना देती है, जिनका वर्गीकरण करना अनुपयुक्त प्रतीत होता है, क्योंकि वर्गीकरण के लिए कुछ मोटी समानता, सामान्य वर्गीकरण आधार सम्भव बनाने के लिए आवश्यक होती है। सरकारों, संस्थाओं व राजनीतिक संरचनाओं का इन विविधताओं के कारण वर्गीकरण करना कठिन हो जाता है। इन अनुपमताओं के कारण हर सरकार अपने आप में एक प्रकार हो जाती है तथा उसकी किसी दूसरी सरकार के समान मानकर एक प्रवर्ग में रखने का प्रयास उसकी विविधता की अनदेखी करके उसकी जानबूझकर दूसरी सरकार के समान बनाना है।

वर्गीकरण करने में एक कठिनाई वर्गीकरण में वैज्ञानिक व सुनिश्चित आधारों का अभाव है। वर्गीकरण के आधार को उभो-ज्यो सुनिश्चित बनाने का प्रयास किया जाता है क्योंकि वर्गीकरण के प्रवर्गों में वृद्धि होती जाती है, क्योंकि वर्गीकरण आधार को सुनिश्चित करना तभी सम्भव होता है जब वर्गीकरण के आधार को समष्टि-स्तर से व्यष्टि-स्तर पर लाया जाय। जैसे, कार्यपालिका के स्थान पर प्रधान मंत्री या राज्य व सरकार के स्थान पर कार्यपालिका, व्यवस्थापिका या न्यायपालिका के आधार पर वर्गीकरण किया जाए तो वर्गीकरण का आधार अधिक सुनिश्चित हो जाता है। इस तरह

सरकारों के वर्गीकरण में यह समस्या भी आती है। आधार की केवल सुनिश्चितता ही कठिनाई नहीं उत्पन्न करती है बरन परिमाणात्मकता भी पेचीदगिया ला देती है। राजनीतिक व्यवस्थाओं व सत्साओं के सम्बन्ध में कोई ठोस मानदण्ड बनाकर भी उनका परिमाणन (measurement) नहीं किया जा सकता है। इसके कारण आधारों को मापना कठिन हो जाता है।

सरकारों व राजनीतिक संरचनाओं के वर्गीकरण से सम्बन्धित कठिनाइयों व समस्याओं के होने हुए भी उपयोगी वर्गीकरण किये जाते रहे हैं। वर्गीकरण का उद्देश्य राजनीतिक ज्ञान की अभिवृद्धि तथा विभिन्न सरकारों और राजनीतिक प्रक्रियाओं के बीच की समानताओं तथा अन्तरों को स्पष्ट करने का होता है। वर्गीकरण सामान्य अनुमानों पर आधारित होते हैं जिनसे सरकारों व सत्साओं के बीच समानताओं तथा असमानताओं के होने के कारणों की व्याख्या करनी होती है। अतः वर्गीकरण योजनाओं में आने वाली कठिनाइयों के अस्तित्व का एहसास ही वर्गीकरण की प्रक्रिया में बड़े महत्व की बात है। इससे न केवल सावधानी रखना सम्भव है बल्कि वर्गीकरण को वैज्ञानिक आधार प्रदान करने में भी सक्षमता बरती जा सकती है। वैसे भी सरकारों के वर्गीकरण के द्वारा शासन के विभिन्न प्रकारों का मूल्यांकन व विवेचन ही किया जाता है। इस प्रकार के सामान्य उद्देश्य वाली वर्गीकरण योजनाओं में न विशेष कठिनाइयों का सामना करना होता है, और न ही वर्गीकृत सरकारों के विवेचन-मूल्यांकन में किसी प्रकार की अड़चन आती है। वर्गीकरण योजनाओं की अनेक कठिनाइयाँ वर्गीकरण के उद्देश्य की सुस्पष्टता होने पर स्वतः ही हल हो जाती हैं। यही कारण है कि अधिकांश वर्गीकरण जिस उद्देश्य विशेष को ध्यान में रखकर किये जाते हैं वे उसकी प्राप्ति में सहायक होते हैं। इस विवेचन के बाद कुछ वर्गीकरण योजनाओं का अध्ययन करना, वर्गीकरण की उपयोगिता, उद्देश्यों व कठिनाइयों का व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त करने के लिए आवश्यक है। अतः सरकारों के कुछ वर्गीकरण यहाँ दिये जा रहे हैं।

सरकार के प्रमुख परम्परागत वर्गीकरण

(LEADING TRADITIONAL CLASSIFICATIONS OF GOVERNMENT)

सरकारों के वर्गीकरण के प्रथम प्रयास प्लेटो तथा अरस्तू के ही थे। प्लेटो ने वर्गीकरण के दो आधार लिये थे। प्रथम आधार में उसने यह देखा था कि शासन सत्ता कितने व्यक्तियों के हाथ में रहती है तथा दूसरे आधार में शासन की विधि सम्मनता या विधिविहीनता को देखा गया था। अगर शासन सत्ता एक व्यक्ति में निहित है और शासन विधिसम्मत है तो ऐसी शासन प्रणाली को उसने 'वैध राजतन्त्र' तथा शासन के विधिविहीन होने पर उसे 'निरङ्गशतन्त्र' का नाम दिया था। कुछ व्यक्तियों द्वारा शासन सत्ता का प्रयोग होने पर, विधि सम्मन शासन को 'कुलीनतन्त्र' तथा विधि-विहीन शासन को 'व्यंगतन्त्र' कहा था। प्लेटो ने अनुसार यदि शासन सत्ता अनेक व्यक्तियों के हाथ में है और कानून का अनुपालन होता है तो उसे 'समस्त लोकतन्त्र' कहा जाएगा और यदि

कानून का अनुपालन नहीं होता है तो उसे 'स्वेच्छचारी लोकतन्त्र' कहा जाएगा। प्लेटो के वर्गीकरण को अरस्तू ने कुछ सशोधित करके अधिक व्यवस्थित व वैज्ञानिकरूप दिया था।

अरस्तू का राज्यों का वर्गीकरण (Aristotle's Classification of States)

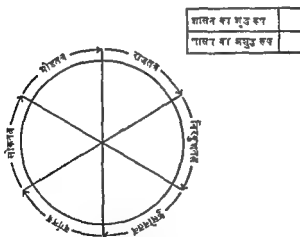
अरस्तू ही सबसे पहला राजनीतिक विचारक था जिसने राज्यों का वैज्ञानिक तथा व्यापक वर्गीकरण प्रस्तुत किया था। उसने प्लेटो की तरह ही एक व्यक्ति, कुछ व्यक्तियों और अनेक व्यक्तियों द्वारा शासित होने वाले देशों के बीच के अन्तर को स्पष्ट किया। अरस्तू ने राज्यों के वर्गीकरण का आधार प्रमुख शक्ति का प्रयोग करने वालों की संख्या तक सीमित नहीं रखा। इसे और अधिक व्यापक व सुनिश्चित बनाने के लिए उसने शासन के उद्देश्य का आधार भी वर्गीकरण करने में प्रयुक्त किया। इस तरह अरस्तू ने राज्यों के वर्गीकरण में मोटे रूप से प्लेटो का अनुकरण ही किया, परन्तु राज्यों के पुनर्विभाजन में कानून के पालन करने और न करने के प्लेटो के द्वारा प्रयुक्त आधार के स्थान पर राज्य के लक्ष्य की दृष्टि से शासन के शुद्ध और दूषित रूपों को आधार बनाया। अरस्तू द्वारा किया गया वर्गीकरण इस प्रकार तालिका-बद्ध किया जा सकता है—

शासकों की संख्या का आधार	सम्पूर्ण जनता के हित में शासन (शुद्ध रूप)	शासक वर्ग के हित में शासन (अशुद्ध रूप)
एक व्यक्ति का शासन	राजतन्त्र (Monarchy)	निरकुशतन्त्र (Tyrany)
कुछ व्यक्तियों का शासन (एक श्रेणी का शासन)	कुलीनतन्त्र (Aristocracy)	वर्गीतन्त्र (Oligarchy)
अनेक व्यक्तियों का शासन (बहुसंख्या का शासन)	लोकतन्त्र (Polity)	पीडिततन्त्र (Democracy)

अरस्तू के अनुसार अगर शासन सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में हो परन्तु यह एक व्यक्ति सार्वजनिक हित के लिए शासन करता हो तो ऐसे राज्य को 'एकतन्त्र' तथा यह एक व्यक्ति अगर सार्वजनिक हित में शासन न करके अपने हित में ही शासन करता है तो ऐसे राज्य को 'निरकुशतन्त्र' कहा जाएगा। अरस्तू राजतन्त्र को शुद्ध तथा निरकुशतन्त्र को राज्य का विदूषित या दूषित रूप मानते थे। इसी तरह अगर शासन सत्ता कुछ व्यक्तियों अथवा एक श्रेणी के लोगों के हाथ में हो और वे लोग सार्वजनिक हित में शासन करते हों तो ऐसा राज्य 'वर्गीतन्त्र' तथा वे लोग सार्वजनिक हित में शासन न करके अपने या अपने वर्ग विशेष के हित में ही शासन करते हों तो ऐसे शासन को 'वर्गीतन्त्र' (गुटतन्त्र) कहा जाएगा। अरस्तू का कहना था कि किसी राज्य में अगर शासन शक्ति जनता अथवा जनता की बहुसंख्या में निहित हो और शासकगण सार्वजनिक-

हित के लिए शासन करते हो तो ऐसा राज्य 'लोकतन्त्र' कहा जाएगा। परन्तु शासक-गणों द्वारा राज्य शक्ति का उपयोग सार्वजनिक हित के लिए न होकर केवल अपने हित के लिए किया जाए तो शासन 'भीड़तन्त्र' कहा जाएगा। अस्तु की मान्यता थी कि भीड़तन्त्र शासन, जिसे आजकल हम लोकतन्त्र कहते हैं, शासन का दूषित रूप है, क्योंकि ऐसे शासन में बहुसंख्यक शासक निर्धन वर्ग के होते हैं जो धनिकों (कुछ) के हितों से विमुख होकर केवल निर्धनों के हितों की दृष्टि से शासन करते हैं।

अरस्तू ने राज्यों का वर्गीकरण करके परिवर्तन के चक्रीय या आवर्ती सिद्धान्त का प्रतिपादन किया है। उसका मत है कि राज्यों में सविधान का स्वरूप एक निश्चित क्रम से बदलता रहता है। राजतन्त्र विकृत होकर निरकुशतन्त्र में परिणत हो जाता है। फिर इस अन्ध्यायी शासन के विरुद्ध क्रान्ति होकर कुलीनतन्त्र की स्थापना होती है। यह क्रम कुलीनतन्त्र से वर्गतन्त्र, लोकतन्त्र व भीड़तन्त्र तक चलता रहता है। अरस्तू यह मानता है कि भीड़तन्त्र कुछ समय बाद इतना असहनीय हो जाता है कि पुनः कोई व्यक्ति अपनी शक्ति से कानून व व्यवस्था स्थापित करता है और इस तरह राजतन्त्र की फिर से स्थापना हो जाती है और शासन का नया चक्र इसी क्रम से चलने लगता है। शासन प्रणालियों के इस परिवर्तन चक्र को इस प्रकार चित्रित करके समझा जा सकता है।



चित्र 9.1. शासन व्यवस्थाओं का परिवर्तन चक्र

अरस्तू के वर्गीकरण की कई आधारों पर आलोचना की गई है। कुछ मुख्य आलोचनाओं का यहाँ उल्लेख किया जा रहा है—

(1) अरस्तू का वर्गीकरण किसी वैज्ञानिक आधार पर नहीं हुआ है। गार्नेर ने इसी कमी का संकेत करते हुए लिखा है कि सरकारों के वर्गीकरण के रूप में यह असंगत है, क्योंकि यह ऐसे किसी सिद्धान्त पर आधारित नहीं है, जिसके अनुसार सरकारों में

परस्पर आधारभूत विशेषताओं तथा संगठन के रूप में सम्बन्धित भिन्नता स्थापित की जा सके।¹ वॉन मोहल ने भी इसी कमी की तरफ ध्यान दिलाते हुए लिखा है कि 'जिस सिद्धान्त पर यह आधारित है उसका स्वरूप राज्य के गठन से सम्बन्धित न होकर गणित से सम्बन्धित है तथा वह गुण-विषयक न होकर सख्या विषयक है।'² अरस्तू के वर्गीकरण के बारे में यह कहना तो ठीक है कि इससे सरकार के आन्तरिक संगठन पर प्रकाश नहीं पड़ता है, पर केवल इस कारण ही वर्गीकरण को बिना किसी वैज्ञानिक आधार का कहना उचित नहीं लगता है। अरस्तू ने वर्गीकरण में केवल शासन सत्ता का उपयोग करने वालों की सख्या का ही आधार लिया होता तो यह आलोचना ठीक मानी जा सकती थी। परन्तु उसने राज्य शक्ति के प्रयोग के प्रभाव का आधार लेकर अपने वर्गीकरण को अधिक व्यापक बनाया है। अतः यह आलोचना बहुत कुछ सैद्धान्तिक ही लगती है।

(2) आलोचकों का यह भी आरोप है कि यह वर्गीकरण आधुनिक राज्यों पर खरा नहीं उतरता है। उनका कहना है कि अरस्तू ने अपने समय के नगर राज्यों की ध्यान में रख कर ही यह वर्गीकरण किया जो आज के राष्ट्रीय व बहुराष्ट्रीय तथा विशाल राज्यों पर लागू नहीं होता। इस आधार पर अरस्तू के वर्गीकरण की आलोचना करना उचित नहीं लगता, क्योंकि अरस्तू ने जब अपना वर्गीकरण किया था उस समय से राज्यों के रूप इतने बदल गये हैं कि उस समय किया हुआ वर्गीकरण आजकल के राज्यों के प्रकारों के लिए उपयुक्त हो यह आवश्यक नहीं। वैसे यह बात तो हर वर्गीकरण पर जो उसके बाद के विद्वानों द्वारा किये गये हैं, लागू कही जा सकती है। अथवा तब ऐसा वर्गीकरण तो शायद सम्भव नहीं हुआ है जो आने वाली हर राजनीतिक प्रणाली पर भी समान रूप से लागू रह सके। राजनीति-शास्त्र में वर्गीकरणों का बहुस्य ही केवल इस कारण है कि राजनीतिक परिस्थितियाँ इतनी तेजी से बदलती हैं कि हर वर्गीकरण कुछ समय में पुराना पड़ जाता है। अतः यह आलोचना विशेष यथार्थ नहीं रखती हुई कही जा सकती है।

(3) अरस्तू ने अपने वर्गीकरण में लोकतन्त्र को वास्तव में भीड़तन्त्र कहकर उसे शासन का द्विपक्ष रूप कहा है। आलोचकों को इस बारे में भी आपत्ति है। उनके अनुसार ऐसा शासन जो अधिकांश व्यक्तियों के हाथ में हो कम से कम अधिकांश का तो हित पूरा करता है। इस शासन का केवल इसलिए भीड़तन्त्र कह देना कि इससे कुछ लोगों के हितों की उपेक्षा हो जाती है, उचित नहीं माना जाता है। शासन का यह रूप भीड़तन्त्र नहीं कहा जाकर शासन का सर्वोत्तम रूप माना जाना चाहिए।

(4) कुछ लोग यह भी आरोप लगाते हैं कि अरस्तू ने राज्य व सरकार के बीच कोई अन्तर नहीं किया है। मार्नर का भी कहना है कि 'यह वर्गीकरण राज्यों का नहीं अपितु

¹James Wilford Garner, *Political Science and Government*, Calcutta, World Press, 1951, p. 245.

²Von Mohl quoted by James Wilford Garner, *Ibid.*, p. 245.

सरकारों का वर्गीकरण है और इसलिए राज्यों के रूपों के विवेचन में उसका कोई उचित स्थान नहीं हो सकता है।⁷ यह आलोचना उस अवस्था में कोई महत्व नहीं रखती जब हमें यह देखने को मिले कि राज्यों के आधार पर तो कोई वर्गीकरण हो ही नहीं सकता है। राज्य की सरकार द्वारा ही मूर्त रूप मिलता है। इसलिए सरकार के स्वरूप के आधार पर राज्यों का वर्गीकरण करें तो वह वर्गीकरण व्यावहारिक दृष्टि से राज्यों का वर्गीकरण ही होगा। गेटेल ने इस सम्बन्ध में ठीक ही कहा है कि 'भूक राज्यों के अस्तित्व की अभिव्यक्ति केवल उनकी सरकारों द्वारा होती है और भूक अन्य किसी आधार पर उनकी भिन्नता नहीं समझी जा सकती। अतः सरकारों का वर्गीकरण सार-रूप में राज्यों का ही वर्गीकरण है।'⁸ अरस्तू के द्वारा किये गये वर्गीकरण की आलोचनाओं का यह अर्थ नहीं है कि इस वर्गीकरण का कोई महत्व ही नहीं है। वास्तव में इस वर्गीकरण का ऐतिहासिक महत्व है। सुनिश्चित आधारों पर यह वर्गीकरण किया गया था। राजनीति-विज्ञान में यह सबसे पहला व्यवस्थित वर्गीकरण था। अरस्तू का वर्गीकरण एक तरह से मार्गदर्शक बन गया है। इसके बाद के विद्वान सरकारों के वर्गीकरण में अरस्तू के द्वारा दिलाये मार्ग से न तो पूर्णतः अलग हो सके हैं और न उसके प्रभाव से ही बच सके हैं। पोलिबियस, मैक्यावेसी, बोदा, मोम्टेस्क्यू तथा आधुनिक विचारक मैरियट तक ने इस वर्गीकरण से प्रेरणा ली है। उपयोगिता की दृष्टि से भी अरस्तू के वर्गीकरण का विशेष महत्व है। डाक्टर इकबाल नारायण ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि वस्तुतः उसका मूल्य इस बात में है कि वह इस तथ्य पर बल देता है कि राज्य शक्ति का उपयोग करने वाले व्यक्तियों की सख्या के आधार पर ही राज्यों में परस्पर भेद स्थापित नहीं किया जाना चाहिए अपितु स्वायत्तता अथवा परायत्तता की इस नैतिक भावना के आधार पर ही राज्यों में परस्पर भेद स्थापित किया जाना चाहिए जिससे शासन करते हों। अरस्तू द्वारा किया हुआ राज्यों का वर्गीकरण वस्तुतः एक शाश्वत सत्य प्रस्तुत करता है। इसमें सन्देह नहीं कि राज्यों के अब इतने भेद और प्रकार हो गये हैं कि वे सब अरस्तू के वर्गीकरण में समा नहीं सकते। फिर भी हमें यह स्वीकार करना पड़ेगा कि एकतन्त्र, द्वीतन्त्र और लोकतन्त्र राज्यों के ऐसे आधारभूत भेद हैं, जिनके अध्ययन की उपयोगिता कभी नष्ट नहीं हो सकेगी।⁹

अरस्तू की अवधारणाओं ने बाद के वर्गीकरण की योजनाओं की स्थायी रूप से प्रभावित किया है। पोलिबियस ने भी अरस्तू की भांति शासनतन्त्र के तीन विशुद्ध रूप राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र व प्रजातन्त्र और फिर उनके तीन विकृत (perverted) रूप निरकुशतन्त्र, वर्गतन्त्र व भीकतन्त्र माने हैं। पोलिबियस के अनुसार राज्यों में शासन की ये भेद शुद्ध एवं विकृत रूप में सदा बने रहते हैं, अर्थात् प्रत्येक शासन में अपनी उन्नतिके साथ अनतिके बीज छिपे रहते हैं। वह भी अरस्तू की तरह, राजतन्त्र, निरकुशतन्त्र, कुलीन-

⁷James Wilford Garner, *op cit*, p 244

⁸R. G. Gettell, *Political Science*, Boston, Ginn, 1933, p 192.

⁹Iqbal Narain, *Rajneeti Shastra Ke Mool Siddhant* (Hindi), Agra, Ratan Prakashan Mandir, 1974, pp 302-3

तन्त्र, वर्गोत्तम, प्रजातन्त्र व भीडतन्त्र का परिवर्तन चक्र स्वीकार करता है। उसने शासन में स्थिरता लाने और परिवर्तन चक्र को रोकने के लिए मिश्रित संविधान की स्थापना ही एक मात्र उपाय माना है। उसने बतलाया कि विभिन्न शासन प्रणालियों के उत्कृष्ट तत्वों का सम्मिश्रण किया जाए और उनके द्वारा शासन में ऐसे निरोध और सन्तुलन स्थापित किए जाएं जिनसे ये सभी तत्त्व दूर रह सकें जो शासन प्रणाली में विकृतियां उत्पन्न करके उसके स्वरूप को बदल देते हैं।

मोलियस के बाद सितेरो मैकियावेली, बोदा (Bodin), हाब्स, लॉक, रूसो, मोन्टेस्क्यू, जेतिनेक, वेट्ज (Watz), वॉन मोह्ल तथा ब्लुन्शी (Bluntschli) इत्यादि ने सरकारी के वर्गीकरण की योजना प्रस्तुत की है। इन सबके वर्गीकरण में थोड़ा बहुत हेर फेर होने के अलावा मोटी समानताएं दिखाई देती हैं। अतः यहाँ केवल मोन्टेस्क्यू का वर्गीकरण ही दिया जा रहा है।

मोन्टेस्क्यू का वर्गीकरण (Montesquieu's Classification)

मोन्टेस्क्यू का वर्गीकरण अरस्तू के वर्गीकरण से बहुत प्रभावित रहा है। परन्तु उसने परम्परागत वर्गीकरण—राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र और लोकतन्त्र से हटकर वर्गीकरण की एक नई योजना प्रस्तुत की है। उसने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक *द स्पिरिट ऑफ़ द लाज* में कहा है कि सरकार के तीन प्रकार होते हैं—गणतन्त्रीय, राजतन्त्रीय तथा स्वेच्छाचारी (despotic)।¹⁰ मोन्टेस्क्यू का यह वर्गीकरण अरस्तू के वर्गीकरण से इस अर्थ में भिन्न है कि येणीतन्त्र तथा प्रजातन्त्र उसकी सरकार के गणतन्त्रीय प्रकार के भाग हैं। मोन्टेस्क्यू के वर्गीकरण को चित्र 9.2 द्वारा समझा जा सकता है।



चित्र 9.2 मोन्टेस्क्यू का वर्गीकरण

मोन्टेस्क्यू का यह वर्गीकरण अरस्तू द्वारा प्रस्तावित वर्गीकरण के साथे मेल खाता हुआ लगता है। अरस्तू की तरह ही मोन्टेस्क्यू ने भी सरकार का प्रकार निश्चित करते समय इस बात पर बल दिया कि शासन सत्ता कितने व्यक्तियों के हाथों में है। उसने माना है कि गणतन्त्रीय सरकार में सत्ता बहुत या कुछ व्यक्तियों में बीच वितरित होती है। अरस्तू की तरह उसने सत्ता का आधार अन्य आधारों के साथ जोड़ा तो नहीं परन्तु यह अवश्य

¹⁰ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Book II, London, 1966, p. 6

माना कि गणतन्त्र, राजतन्त्र तथा निरंकुशतन्त्र को क्रमशः 'प्रकाश, मोधूनी एवं अन्धकार' के सद्गुण समझा जा सकता है। मोन्टेस्क्यू के अनुसार गणतन्त्र से राजतन्त्र की तरफ बढ़ना, श्रेष्ठता से निम्न तथा राजतन्त्र से निरंकुशतन्त्र की तरफ अग्रसर होना वास्तव में निम्नता से निकृष्टता की तरफ बढ़ना है। परन्तु मोन्टेस्क्यू अपने वर्गीकरण में जरस्तु से इस बात में बहुत आगे बढ़ गया कि 'हर सरकार के प्रकार तथा समाज के स्वरूप के बीच सम्बन्ध रहता है। मोन्टेस्क्यू के अनुसार विज्ञान, नैतिकता, देशभक्ति, आर्थिक समानता का स्तर, ये सब सरकार के प्रकार को प्रभावित करते हैं। इस प्रसंग में 'राज्य के भूभाग के विस्तार को उसने बहुत महत्त्वपूर्ण माना। इस आधार पर उसने बड़े साम्राज्य पर शासन करने वाले व्यक्ति को स्वेच्छाचारी, सामान्य भूभाग वाले शासन को राजतन्त्रीय तथा छोटे भूभाग वाले को गणतन्त्रीय माना है। मोन्टेस्क्यू ने किसी भी शासन को आदर्श नहीं माना है। वह गणतन्त्रीय शासन को व्यावहारिक नहीं मानता क्योंकि गणतन्त्र के लिए कम भूभाग की अनिवार्यता उसे आधुनिक विशाल राज्यों के लिए अनुपयुक्त बना देती है। वह निरंकुशतन्त्र का भी समर्थक नहीं था क्योंकि इस शासन में मोन्टेस्क्यू के अनुसार धन, वाणिज्य, उद्योग सभी कुछ खतरे में पड़े रहते हैं और प्रजा की स्थिति शस जैसी हो जाती है। वह राजतन्त्रीय व्यवस्था को आधुनिक राज्यों में सबसे ठीक मानता है। अतः मोन्टेस्क्यू के वर्गीकरण का सक्षम राजतन्त्र का समर्थन करना भी रहा, क्योंकि वह मानता है कि राजतन्त्र की जमी हुई जड़ें उसकी उपयोगिता की पुष्टि करती हैं। यही कारण है कि मोन्टेस्क्यू ने राजतन्त्र की अग्रे से तुलना करके भी आधुनिक समय में केवल इसे ही व्यावहारिक माना।

परम्परागत वर्गीकरण आधुनिक समय में अधिकांश शासन व्यवस्थाओं पर लागू नहीं होते हैं। आजकल की शासन प्रणालियों में इतनी जटिलताएं व विविधताएं आ गई हैं कि परम्परागत वर्गीकरण, उनका व्यवस्थित वर्गीकरण करने में असमर्थ हैं। इसके अलावा भी, अब वर्गीकरण, राज्यों, सरकारों, संविधानों तथा संस्थाओं के स्थान पर राजनीतिक संरचनाओं व प्रक्रियाओं के आधार पर करने की आवश्यकता स्पष्ट होने लगी है। अब राजनीतिक व्यवस्थाओं का, राजनीतिक विकास या आधुनिकीकरण तथा राजनीतिक संरचनाओं के विरोधीकरण या विभिन्निकरण (differentiation) के नवीन आधारों पर वर्गीकरण करके ही, उनसे सम्बन्धित राजनीतिक व्यवहार की गत्यात्मक शक्तियों को समझा जा सकता है। अतः नये-नये आधारों पर विशिष्ट उद्देश्यों की पूर्ति के लिए राजनीतिक व्यवस्थाओं के वर्गीकरण किए जाने लगे हैं। इन वर्गीकरणों को आधुनिक वर्गीकरण कहा गया है।

सरकारों के प्रमुख आधुनिक वर्गीकरण

(LEADING MODERN CLASSIFICATIONS OF GOVERNMENTS)

राजनीति-शास्त्र की अधिकांश पाठ्य-पुस्तकों में मैरियट, लीकॉक व सी० एफ० स्ट्रॉंग के द्वारा दिए गए वर्गीकरणों को आधुनिक वर्गीकरण बताया गया है। वास्तव में इन

सभी के वर्गीकरणों में आधुनिकता केवल इतनी ही है कि यह वर्गीकरण आधुनिक समय में प्रस्तुत किए गए हैं। इन वर्गीकरणों में थोड़े हेर-फेर के साथ परम्परागत वर्गीकरणों का शास्त्रीय (निरप्रतिपत्ति) साधा ही अपनाया गया है। इन वर्गीकरणों में सवधानिक व शानुनी जाचा महत्वपूर्ण व निर्णायक आधार न हय म प्रयुक्त हुआ है। उदाहरण के लिए, मेरियट अपने वर्गीकरण में राज्य शक्ति व आधार, मरिछान तथा कार्यपालिका के आपसी सम्बन्धों का त्रिभुवी आधार लेता है। इसी प्रकार, लीकॉक निरक्षुश शासन व्यवस्थाओं को एक ही श्रेणी में रखकर यह कह देता है कि "वर्गीकरण की समस्या वस्तुतः निरक्षुश राज्यों के विषय में नहीं अपितु लोकतन्त्रीय राज्यों के विषय में है।" अतः इनके वर्गीकरण परम्परागत वर्गीकरणों के गमान ही परिचित परिस्थितियों में उपयुक्त नहीं रहे हैं। इसलिए इन वर्गीकरणों को आधुनिक वर्गीकरण कहना तथ्यों की अनदेखी करना है।

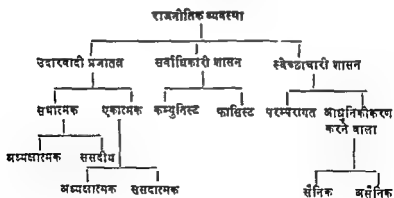
बैसे आधुनिक समय में वर्गीकरण करने की विज्ञानों में होड़ सी लग गई प्रतीत होती है। मेक्स वेबर, कोममैन, टाहल एडवर्ड शोन्स ऐप्टर एस० ई० पाइनर, ईन्टन, एकमटीन, एलेन बाल, पीटर मर्बल, ला पालाम्बारा (La Palombara), आमण्ड (Almond) डूबरजर तथा मैक्रीडिंग तब ने सरकारों व राजनीतिक व्यवस्थाओं के वर्गीकरण की चर्चा की है। ऐसा लगता है कि दूसरे निरक्षुश के बाद शासन व्यवस्थाओं के वर्गीकरण की बाड़ सी ला गई है। नये-नये प्रत्येक नवीन व्यवस्थाओं का सृजन तभी से होने के कारण पिछली दो दशकियों में वर्गीकरण की अनेक यात्राएँ प्रभावित की गई हैं। इन सब वर्गीकरण योजनाओं का उत्प्रेक्षक बनना न सम्भव है और न ही आवश्यक है। बैसे भी यहाँ यह समस्या उत्पन्न हो जाती है कि किस विज्ञान का वर्गीकरण ठीक माना जाए तथा उसको ठीक मानने का क्या आधार लिया जाए? इन प्रश्नों का यहाँ तत्कालीन उत्तर दे सकना सम्भव नहीं है। इसलिए यहाँ कुछ वर्गीकरण आधुनिक वर्गीकरण के प्रतिनिधि-वर्गीकरण के रूप में ही प्रस्तुत किए जा रहे हैं।

एलेन बाल का वर्गीकरण (Alan Ball's Classification)

आधुनिक विज्ञानों की मान्यता है कि वर्गीकरण की कोई भी पद्धति परिपूर्ण नहीं हो सकती। अतः हमारा प्रयास ऐसे वर्गीकरण का ही हो सकता है जो हम साधारणीकरण तथा सामान्यीकरण की ओर ले जाए ताकि कुछेक प्रान्तीय व बावजूद समानताएँ तथा अन्तर प्रकाश में आ सकें। कोई भी वर्गीकरण सर्वव्यापी तथा निश्चित नहीं हो सकता। परन्तु इसको व्यापक बनाने के साथ ही साथ उपयोगी बनाने के, प्रयास करना तो सम्भव है। इसके लिए औपचारिक समस्याओं के आधार से आगे बढ़ना आवश्यक है। औपचारिक समस्याओं का विश्लेषण उपयोगी तो होना है लेकिन वह राजनीतिक शासनों के बीच के भेदों को बिलकुल सही और निश्चित रूप से चित्रित नहीं करता है। इसी तरह वर्गीकरण का आधार राज्य में सत्ता के स्रोतों से सम्बद्ध करना भी विशेष उपयोगी नहीं हो सकता है। जर्मन समाजशास्त्री मेक्स वेबर ने आधुनिक राज्य में सत्ता के स्रोतों का त्रिभुवी वर्गीकरण सुझाया और इस आधार पर

राजनीतिक व्यवस्थाओं को—परम्परागत सत्ता वाली, व्यक्तित्व के सम्मोहन की सत्ता वाली (charismatic) तथा राजनीतिक पद से सम्बन्धित कानूनी सत्ता वाली (rational-legal) श्रेणियों में विभक्त किया। इस वर्गीकरण में मैक्स वेबर अपनी प्राथमिकताओं अथवा अधिकारों को व्यक्त करने का प्रयास नहीं करते। यह राजनीतिक व्यवस्थाओं का मूल्यांकन नहीं बल्कि वर्णन मात्र रह गया है क्योंकि इससे राजनीतिक व्यवस्थाओं का, गत्यात्मक शक्तियों का स्पष्टीकरण नहीं हो पाता है। रॉबर्ट डाहल ने तो इसमें वैज्ञानिक वर्गीकरण की दृष्टि से भी कमी गिनाई है। स्वयं उन्हीं के शब्दों में—“वैज्ञानिक वर्गीकरण की दृष्टि से भी वेबर की प्रकृत विद्या (typology) में कमी मान्य होती है क्योंकि यह उन कई भेदों को स्थान नहीं देती जिन्हें राजनीति-शास्त्र के अधिकांश अध्येता सचिकर तथा महत्वपूर्ण मान सकते हैं।”¹¹ अतः वर्गीकरण की समस्याओं के प्रति अधिक उपयोगी प्रणाली यह होगी कि सरकारों के प्रकारों पर ध्यान केन्द्रित करने की अपेक्षा राजनीतिक पद्धतियों के प्रकारों को वर्णित किया जाए। एलेन बाल का वर्गीकरण इसी तरह का प्रयास है।

एलेन बाल का कहना है कि राजनीतिक व्यवस्था या राजनीतिक पद्धति में केवल औपचारिक राजनीतिक संस्थाओं का ही समावेश नहीं है बल्कि उसमें समाज की हर प्रकार की राजनीतिक गतिविधि समाहित है। राजनीतिक व्यवस्था के भीतर यह अर्थ भी निहित है कि व्यवस्था के विभिन्न अंग एक दूसरे पर निर्भर रहते हैं और इसलिए किसी एक अंग में परिवर्तनों से उसके दूसरे अंगों पर भी प्रभाव पड़ेगा। अतः राजनीतिक व्यवस्था के आधार पर किया गया वर्गीकरण यथार्थवादी तथा गत्यात्मक होगा। एलेन बाल के वर्गीकरण को चित्र 9.3 द्वारा समझा जा सकता है।



चित्र 9.3 एलेन बाल का राजनीतिक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण

¹¹Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1954, p. 30

एलेन बाल ने राजनीतिक व्यवस्थाएँ तीन प्रकार की मानी हैं। प्रथम, उदारवादी लोकतांत्रिक व्यवस्थाएँ हैं। इनमें सही अर्थों में प्रतियोगी राजनीति की सभी संरचनात्मक व्यवस्थाएँ पायी जाती हैं। उदाहरण के लिए, एक से अधिक राजनीतिक दल होते हैं, व्यापक या वयस्क मताधिकार पर आधारित नियतकालिक चुनाव (periodic elections) होते हैं तथा शासन विधि के अनुसार संचालित होता है। उदारवादी लोकतन्त्रों में नागरिकों को अधिकार प्राप्त होते हैं और उनकी सुरक्षा व्यवस्था के लिए एक स्वतन्त्र न्यायपालिका रहती है। एलेन बाल ने उदारवादी लोकतन्त्र व्यवस्थाओं को राज्य शक्ति के एक स्थान पर केन्द्र या अनेक स्थानों के बीच वितरण के आधार पर एकात्मक व सघातक में विभाजित किया है जो या तो अल्पशासक या ससदीय हो सकती हैं।

दूसरी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाएँ, सर्वाधिकारी शासन प्रणालियों की हैं। यह वह व्यवस्थाएँ हैं जो एक सुस्पष्ट विचारधारा के प्रतीक एकाधिकारवादी दल के द्वारा संचालित होती हैं। व्यक्ति के जीवन के सभी पहलुओं से सर्वाधिकारी सरकार राजनीतिक रूप से सम्बन्धित होती है। न्यायपालिका और जन-सम्पर्क के माध्यमों पर सरकार का कठोर नियन्त्रण होता है तथा व्यक्ति का सम्पूर्ण जीवन दल के नेताओं द्वारा नियंत्रित व निर्देशित रहता है। एलेन बाल ने सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं को दो प्रकार का माना है। एक, साम्यवादी व्यवस्था तथा दूसरी फासिस्ट व्यवस्था है। साम्यवादी व्यवस्था में दल व विचारधारा को सर्वोपरिता प्राप्त रहती है जबकि फासिस्ट व्यवस्था में नेता की सर्वोपरिता मानी जाती है।

एलेन बाल ने राजनीतिक व्यवस्थाओं का तीसरा रूप स्वेच्छाकारी शासन पद्धतियों का माना है। इनमें शासन सत्ता एक व्यक्ति में निहित रहती है तथा कम्युनिज्म या फासिज्म जैसी प्रभावी राजनीतिक विचारधारा का अभाव होता है। राजनीतिक गति-विधियों से जनता को दूर रखा जाता है तथा सत्ताधारी बहुधा जोर-जबर्दस्ती तथा दल प्रयोग पर अधिक जोर देते हैं। स्वेच्छाकारी व्यवस्थाएँ परम्परागत भी हो सकती हैं तथा आधुनिकीकरण करने वाली भी होती हैं। परम्परागत शासनों की श्रेणी में सददी अरब, इथोपिया और नेपाल को रखा जा सकता है। आधुनिकीकरण वाली शासन व्यवस्थाएँ सैनिक भी हो सकती हैं और असैनिक भी। सैनिक सरकारी वाले आधुनिकीकृत राज्य का उदाहरण नाइजीरिया और असैनिक सरकारी वाले आधुनिकीकृत राज्यों में अल्जीरिया या मिश्र को शामिल कर सकते हैं।

एलेन बाल ने अपने द्वारा किए गए वर्गीकरण की अपूर्णता स्वयं स्वीकार की है। परन्तु उसका महत्त्व है कि वर्गीकरण की कोई भी पद्धति परिपूर्ण नहीं हो सकती और एक अच्छे वर्गीकरण की कसौटी यही है कि क्या वह हमें आधारणीकरण तथा सामान्यीकरण की ओर ले जाता है ताकि कुछ एक भ्रातियों ने वावजूद समानताएँ तथा अन्तर प्रकाश में आ सकें। वह सर्वग्राही तथा निश्चित नहीं हो सकता। इससे अलावा, जिन वर्गीकरणों की सर्चा महा की गई है उनके भी खण्ड-उपखण्ड किए जा सकते हैं। इस प्रकार उदारवादी प्रजातन्त्र वर्तमान दल पद्धतियों के विभिन्न प्रकारों के अनुसार उपखण्डों में

विभाजित किये जा सकते हैं और यह सब करने के बाद भी जहाँ तक विभिन्न प्रजा-तन्त्रीय व्यवस्थाओं के सामान्य लक्षणों का प्रश्न है, वे वैसे ही बने रहेंगे।¹¹ अतः वर्गीकरण में, एक सीमा के बाद राजनीतिक व्यवस्था के एक प्रकार का खण्डों व उप-खण्डों में विभाजित करना निरर्थक ही कहा जा सकता है, क्योंकि राजनीतिक व्यवस्थाओं के वर्गीकरण के सीमित उद्देश्य ही होते हैं, तथा एलेन बाल का वर्गीकरण भी इसी दृष्टि से प्रस्तावित किया गया है। इस वर्गीकरण से राजनीतिक व्यवस्थाओं के विभिन्न रूपों में समानताएँ स्पष्ट करने में सहायता मिलती है तथा यह हमें राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में सामान्यीकरण (generalizations) करने की तरफ बहुत कुछ बढ़ाता हुआ कहा जा सकता है।

एस० ई० फाइनर का वर्गीकरण (S E Finer's Classification)

एस० ई० फाइनर ने सरकारों के तुलनात्मक अध्ययन के सक्षम से शासन व्यवस्थाओं के वर्गीकरण की योजना प्रस्तुत की है तथा वर्गीकरण के परम्परागत आधारों—शासकों की संख्या सविधान, राज्य शक्ति के केन्द्रण या वितरण व कार्यपालिका-व्यवस्थापिका सम्बन्ध, को अनुपयोगी मानते हुए, नये आधारों का उपयोग करके शासन व्यवस्थाओं का वर्गीकरण किया है। फाइनर की मान्यता है कि अगर 'शासन' करने का अर्थ नीति का धीमे-धीमे बनाने, नीति के निर्णय करने व नीतियों को लागू करने से लिया जाए तो सभी शासन व्यवस्थाओं में यही दिखाई देगा कि 'कुछ' के द्वारा 'बहुतों' पर शासन किया जाता है। इसलिए शासन व्यवस्थाओं का वर्गीकरण परम्परागत आधारों के स्थान पर नये आधारों में आधार पर करना आवश्यक है। फाइनर ने वर्गीकरण के निम्नलिखित चार आधार बनाये हैं—

- (1) सहभागिता-अपवर्जन या विलग्न का आधार (participations-exclusion),
- (2) अवपीडन-अनुमयन का आधार (coercion-persuasion)
- (3) व्यवस्थात्मक-प्रतिनिधायक का आधार (order-representativeness)
- (4) वर्तमान भावी गन्तव्यों का आधार (present goals-future goals)

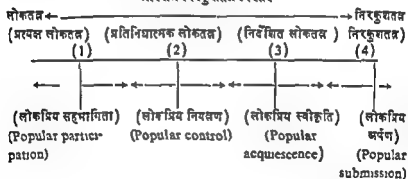
प्रथम आधार में, यह देखा जाता है कि शासन प्रक्रिया में जनता को कितना सम्मिलित किया गया है और कितना उसे इस प्रक्रिया से वंचित रखा गया है? दूसरे आधार में, यह देखा जाता है कि जनता शासकों के आदेशों का पालन कितना स्वेच्छा से करती है और कितना भय के कारण करती है? तीसरे व चौथे आधारों में यह पता लगाया जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था जनता की वर्तमान आकांक्षाओं, मूल्यों व इच्छाओं का कहाँ तक प्रकाशन करती है, और भविष्य के मूल्यों व व्यवस्था को बनाए रखने के लिए शासक कहाँ तक उनकी उपेक्षा करते हैं? इन आधारों का विस्तार से विवेचन करके ही इनके आधार पर किए गए वर्गीकरण को व्यवस्थित ढंग से समझा जा सकता है। अतः इनका विस्तार से विवेचन किया जा रहा है।

(क) सहभागिता-विलगन का आधार (Basis of participation-exclusion)—
फाइनर की मान्यता है कि राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति चाहे कैसी भी हो, उसमें एक विशिष्ट वर्ग, अभिजनों (elites) का होता है, जो राजनीतिक प्रक्रिया में प्रमुख भूमिका अदा करता है, तथा जनताधारण सामान्यतया राजनीतिक प्रक्रिया से सक्रियता का सम्बन्ध नहीं रखता है। इस प्रकार अभिजनों की भूमिका हर समाज में निरंकुशतन्त्रों से लेकर लोकतन्त्रों तक में जनता की भूमिका से अपेक्षाकृत अधिक होती है। यद्यपि जनतांत्रिक व्यवस्थाओं में जनता को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से शासन प्रक्रिया में कम या अधिक मात्रा में सम्मिलित करना ही होता है, फिर भी सभी जनतन्त्र एक से नहीं होते। इनमें भिन्नता का कारण जनता की शासन में सहभागिता (participation) की मात्रा है। इसलिए शासन व्यवस्थाओं का, शासन व्यवस्था में जनता की सहभागिता या उसके इससे भिन्नता के आधार पर वर्गीकरण किया जा सकता है। जनता की शासन प्रक्रिया में भूमिका, वर्गीकरण का एक झेठ व वैज्ञानिक आधार नहीं जा सकती है क्योंकि इस आधार पर शासन व्यवस्थाओं की प्रकृति का स्पष्टीकरण होता है। वर्गीकरण के लिए सुनिश्चित व नाप-योग्य तथ्य (measurable data) उपलब्ध हो जाते हैं। जैसे किसी राजनीतिक व्यवस्था की लोकतांत्रिकता या निरंकुशता का ज्ञान इसी आधार पर किया जा सकता है कि शासन-क्रिया में कितने लोग सम्मिलित हैं या कितने इससे वंचित रहे गये हैं ?

शासन व्यवस्थाओं में जनताधारण औपचारिक व अनौपचारिक, प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष ढंग, दोनों से ही सम्मिलित हो सकता है। फाइनर का कहना है कि यहाँ जनताधारण की कितनी सहभागिता है यही देखना काफी नहीं बरन यह भी देखना आवश्यक है कि जनता किस मात्रा में स्वामयिक ढंग से शासन में सम्मिलित रहती है और कितनी ढर के कारण ? अर्थात् 'शासकों' व 'शासितों' का सम्बन्ध क्या है ? एच० ई० फाइनर ने, शासक-शासित सम्बन्धों (ruler-ruled relationship) के आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं को चार श्रेणियों में विभक्त किया है। प्रथम, प्रत्यक्ष लोकतन्त्र वाली व्यवस्थाएँ हैं। इनमें जनता की लोकप्रिय सहभागिता (popular participation) रहती है। इसमें जनता की शासन प्रक्रिया में सम्मिलित होने के अनेक व प्रत्यक्ष अवसर प्राप्त रहते हैं। जैसा जनमत संग्रह व लोक निर्णय की व्यवस्था में होता है। दूसरा प्रकार, प्रतिनिधात्मक लोकतन्त्रों का है। इन व्यवस्थाओं में जनता का लोकप्रिय नियन्त्रण (popular control) रहता है, अर्थात् शासन प्रक्रिया से सम्बन्धित अन्तिम निर्णय जनता में रहता है। यह अन्तिम निर्णय नियतकालिक चुनावों ■ माध्यम से व्यावहारिक रूप से होता है जब जनता शासकों व उनकी नीतियों को, उन्हें चुनकर या नहीं चुनकर स्वीकृत या अस्वीकृत करती है। शासन व्यवस्थाओं की सहभागिता-विलगन के आधार पर निर्देशित लोकतन्त्र की तीसरी श्रेणी में विभक्त किया गया है। इस प्रकार के शासनों में जनता की लोकप्रिय मोन स्वीकृति (popular acquiescence) रहती है। इनमें जनता शासकों के निर्णयों को किसी परिस्थितिवश स्वीकार करती है जनता पर परिस्थितियों का इतना दबाव होता है कि सरकारी निर्णयों पर वह सहमत होने के अलावा और कोई विकल्प ही नहीं पाती है। इस आधार पर शासन व्यवस्थाओं की

अन्तिम श्रेणी निरकुशतन्त्र की है। इनमें जनता का लोकप्रिय अर्पण या समर्पण (popular submission) रहता है। लोकप्रिय अर्पण में जनता को शासकों द्वारा जो कहा जाता है वह करना होता है। ऐसी व्यवस्थाओं में जनता को बने-बनाए निर्णय दिए जाते हैं। जिन्हें वह मानने के लिए मजबूर होती है। फाइनर का कहना है कि हर शासन व्यवस्था में जनता की शासन प्रक्रिया में सहभागिता ज्यों-ज्यों कम होती जाती है, त्यों-त्यों राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति में परिवर्तन आता जाता है। फाइनर ने पूर्ण सहभागिता की स्थिति को सर्वोत्तम व पूर्ण अपवर्जन की स्थिति को बुरा माना है। यहाँ हम शासन व्यवस्थाओं के अच्छे बुरे के विवाद में नहीं पड़कर इतना ही कहेंगे कि उपरोक्त आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं के वर्गीकरण की कई सम्भावनाएँ व दृष्टिकोण प्रस्तुत होते हैं। इस प्रकार के वर्गीकरण में तथ्यों को आसानी से मापा जा सकता है जिससे सुनिश्चित परिणाम निकाले जा सकते हैं। फाइनर ने लिखा है कि केवल इसी एक आधार पर शासन व्यवस्थाओं व राजनीतिक प्रक्रियाओं का व्यवस्थित ढंग से वर्गीकरण कर राजनीतिक व्यवहार के बाद सामान्यीकरण की अवस्था तक पहुँचा जा सकता है। जनता की सहभागिता-विलगन व शासन व्यवस्था की प्रकृति का सम्बन्ध इस प्रकार चित्र 9.4 द्वारा समझा जा सकता है।

लोकतन्त्र-निरंकुशतन्त्र निरंतर



चित्र 9.4 जनता की सहभागिता व शासन व्यवस्था की प्रकृति का सम्बन्ध

(ख) अवपीडन-अनुनयन का आधार (Basis of coercion-persuasion)—शासन व्यवस्थाओं के वर्गीकरण का दूसरा आधार अवपीडन व अनुनयन का है। जैसे तो हर राजनीतिक व्यवस्था में शासक अपनी प्रजा द्वारा आज्ञा पालन, अवपीडन व अनुनयन के समिन्धित प्रयोग से बराते हैं। परन्तु इन दोनों की मिश्रण मात्रा एक राज्य से दूसरे राज्य में प्रचुर भिन्नता रखती है। एक राजनीतिक व्यवस्था में एक की प्रचुरता, उसे अन्य राजनीतिक व्यवस्था से, जिसमें दूसरे की प्रचुरता हो, अलग प्रकार का बना देती है। इस आधार में फाइनर ने यह बताने का प्रयास किया है कि राजनीतिक व्यवस्थाएँ इस

आधार पर भी अलग-अलग की जा सकती हैं कि वहाँ शासक किस माता में अपने आदेशों का पालन कराने के लिए दबाव डाल रहे हैं अर्थात् शक्ति का प्रयोग कर रहे हैं और कितना आदेश पालन अनुनयन से हो रहा है। इसको दूसरे शब्दों में इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है कि शासक, शासन बने रहने का वैधीकरण (legitimization) किस प्रकार स्थापित करते हैं ? वे जनता को कितना अपने साथ से चलने में समर्थ हैं ? अर्थात् शासक जनता की आकांक्षाओं व मूल्यों को कितनी अभिव्यक्ति करते हैं ? शासकों का शासक के रूप में बने रहने का औचित्य, शक्ति अथवा जन-इच्छा है। वैसे तो कोई भी शासक केवल शक्ति या केवल जन-इच्छा पर वैधता प्राप्त नहीं कर सकता है फिर भी इन दोनों की मात्रा कितनी है इस आधार पर वैधता का परीक्षण कर, इस आधार पर शासन व्यवस्थाओं का वर्गीकरण किया जा सकता है।

इस आधार पर भी शासन व्यवस्थाओं को चार भागों में विभक्त किया जा सकता है। प्रथम प्रकार की व्यवस्थाएँ वे हैं जिनमें मुख्यतया अवपीडन के आधार पर शासन संचालन होता है। इन्हें तिरकुशतल कहा जा सकता है। इनमें शासक करीब-करीब भौतिक शक्ति पर ही निर्भर रहते हैं और इस भौतिक शक्ति के आधार पर वैधता प्राप्त करना चाहते हैं। इन व्यवस्थाओं में जनता को नयनीत रखा जाता है। उसे इतना डरा-धमका दिया जाता है कि वह शासक के विरुद्ध उठने का प्रयत्न ही न कर सके। दूसरा वर्ग छल-बोजना (manipulation) वाली व्यवस्थाओं का है। इसमें शासक डराने-धमकाने का तन्त्र प्रयोग में नहीं लाते हैं। यद्यपि यह तत्त्व (डराने-धमकाने) राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान रहते हैं लेकिन उनकी पूर्णतया सहायता नहीं की जाती, बल्कि शासक चतुरता के साथ ऐसा कुछ करता है जिससे शासकों के प्रति जनता में थड़ा व्याप्त रहे और वैधता प्राप्त हो जाए। ऐसी व्यवस्थाओं में शक्ति व दबाव का उपयोग कम और जगता की आस्थाओं व भावनाओं से प्रमुख रूप से खेला जाता है। जैसे धर्म में विश्वास रखने वाली जनता में शासक धर्म संरक्षक (protector of faith) या विचारधारा विशेष में आस्था रखने वाली जनता में शासक विचारधारा रक्षक (protector of ideology) के रूप में सामने आया।

इस आधार पर शासन व्यवस्थाओं का तीसरा प्रकार जकड़न (regimentation) या नियन्त्रित व्यवस्थाओं का है। ऐसे शासन में जनता की भावना को जकड़ा जाता है। यह जकड़न श्रृंखलाएँ विचारधारा, अन्धविश्वास या जातीय श्रेष्ठता की हो सकती है। इनका स्वरूप कुछ भी हो इनमें जनता का समर्थन एक ही आस्था या विचारधारा की जकड़न भावना के आधार पर प्राप्त होता है। उदाहरण के लिए, हिटलर ने नाज़ी जर्मनी में जातीय श्रेष्ठता की दुहाई देकर जनता को राजापालन के लिए तैयार किया था। रूस व चीन में साम्यवादी विचारधारा में आस्था, शासकों की शक्ति की वैधता का स्रोत रहती है।

चौथे प्रकार की शासन व्यवस्थाएँ अनुनयन (persuasion) वाली कहलाती हैं। इस व्यवस्था में शासक व जनता में व्यापक सहमति का आभास मिलता है। यहाँ शासक जनता के मूल्यों व मान्यताओं को पहचानने का प्रयत्न करता है और इन मूल्यों को व्याव-

हारिक बनाकर या व्यावहारिक बनाने का विश्वास दिलाकर वैधता प्राप्त करता है। ऐसी शासन व्यवस्थाओं में शासक व शासितों के बीच राजनीति के आधारभूत नियमों पर मतभेद रहता है।

फाइनर का कहना है कि शासन के चार रूपों में जनता का मानसिक दृष्टिकोण क्रमशः डर (fear), धड़ा (deference), भावना (sentiments) व प्रज्ञान (cognition) या हित (interests), शासकों की वैधता का आधार होता है। यहाँ यह उल्लेख करना अनुपयुक्त नहीं होगा कि अगर अवपीडन-अनुनयन आधार की सहभागिता-विलगन या अपवर्जन आधार से निताया जाय तो अवपीडन अपवर्जन के तथा अनुनयन सहभागिता के समीप होंगे। अगर इसे राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति से जोड़ा जाए तो अवपीडन-अपवर्जन निरकुश व्यवस्था का संकेतक व अनुनयन-सहभागिता, लोकतान्त्रिक व्यवस्था का प्रतीक पाया जाएगा। इसको निम्नांकित ढंग से चित्र 9.5 द्वारा चित्रित किया जा सकता है।

अवपीडन-अनुनयन निरंतर

अवपीडन ←				→ अनुनयन
(लोकप्रिय अपंग)	(लोकप्रिय मोन स्वीकृति)	(लोकप्रिय नियन्त्रण)	(लोकप्रिय सहभागिता)	
1	2	3	4	
निरकुशतन्त्र ←				→ लोकतन्त्र
1	2	3	4	
अवपीडन	छल-योजन	पकडन	अनुनयन या	
(Coercion)	(Manipulation)	(Regimentation)	सौदेबाजी	
भय	धड़ा	भावना	(Persuasion/	
(Fear)	(Deference)	(Sentiment)	Bargaining)	
			प्रज्ञान या हित	
			(Cognition/	
			Interests)	

चित्र 9.5 अवपीडन-अनुनयन तथा जनता की सहभागिता व शासन व्यवस्था की प्रकृति तथा इससे सम्बन्धित मानसिक दृष्टिकोणों की पारस्परिकता का चित्रण

फाइनर के अनुसार राजनीतिक व्यवस्थाओं के वर्गीकरण का अवपीडन-अनुनयन का आधार न केवल शासन व्यवस्थाओं के वर्गीकरण में सहायक है बरन इस आधार पर शासन व्यवस्था की प्रकृति शासकों व शासितों के सम्बन्धों और शासकों की शक्ति की वैधता के स्रोत का सही सही ज्ञान प्राप्त किया जा सकता है। वास्तव में वर्गीकरण का यह आधार राजनीतिक व्यवस्थाओं व राजनीतिक व्यवहारों की महराश्यों में हाकने का

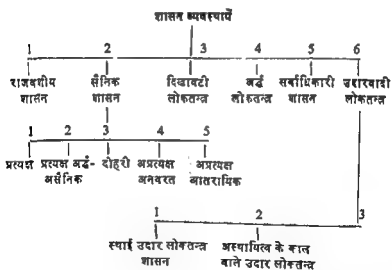
उपकरण प्रदान करता है।

(ग) व्यवस्था प्रतिनिधात्मकता का आधार (Basis of order-representativeness)—व्यवस्था प्रतिनिधात्मकता के आधार पर भी राजनीतिक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण किया जा सकता है, परन्तु वर्गीकरण का यह आधार उतना सरल नहीं है जितने पहले दो आधार हैं। वर्गीकरण के इस आधार में साधारणतया यह देखा जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था में शासक प्रतिनिधिरूप रखते हैं या नहीं, अर्थात् शासक जनता का सही अर्थों में प्रतिनिधित्व करते हैं या नहीं। यहाँ यह प्रश्न उठता है कि जनता का क्या अर्थ लिया जाए? क्या जनता में केवल बहुमत को सम्मिलित माना जाए या सम्पूर्ण जन-साधारण से जनता का तात्पर्य लिया जाए? हर समाज में अल्पसंख्यक (minorities) भी होते हैं। इन अल्पसंख्यकों व बहुसंख्यकों के आपसी सम्बन्ध भी उस समय जटिलताएं उत्पन्न करते हैं जब राजनीतिक व्यवस्था में अल्पसंख्यकों के विकास की कोई सम्भावनाएं व साधन नहीं रहते। इस प्रकार, वर्गीकरण के इस आधार में इस बात का कि शासन सबका प्रतिनिधित्व सही अर्थों में करते हैं, ध्यान रखकर ही वर्गीकरण का प्रयास करना चाहिए अन्यथा वर्गीकरण सतही रह जाएगा और उनसे शासन प्रक्रियाओं व राजनीतिक व्यवहार को समझने में सहायता नहीं मिलेगी। उदाहरण के लिए, एक शासन व्यवस्था में शासक 40 प्रतिशत मत प्राप्त करके ही सब पर शासन का वैधानिक अधिकार प्राप्त कर लेते हैं तो यह प्रतिनिधित्व का एक प्रकार हुआ और दूसरा 70 प्रतिशत मत वाला प्रकार हो सकता है तथा साम्यवादी व्यवस्था का 100 प्रतिशत मत वाला प्रकार भी होता है। चीन में चुनारों के आधार पर शासक संगठित हुए हैं पर इनमें अन्तर प्रतिनिधात्मकता में फर्क सा देता है।

व्यवस्था को बनाए रखना या बनाए रखने की शासकी से अपेक्षा इसमें और पेचीदगी का समावेश करती है। प्रतिनिधात्मक प्रकृति वाले शासक अधिक वैधतायुक्त होने के कारण व्यवस्था (order) लोकतान्त्रिक सरकारों से निरकुश व्यवस्थाओं में श्रेष्ठतर होती है फिर भी प्रतिनिधात्मकता प्राप्त करने के लिए राजनीतिक समाज कुछ न कुछ व्यवस्था का ही बलिदान करना श्रेष्ठतर समझते हैं। इससे स्पष्ट है कि वर्गीकरण करते समय राजनीतिक समाजों में शासकी की प्रतिनिधात्मकता व व्यवस्था की अपेक्षाओं का ध्यान रखना होता है। फाइनेर ने प्रतिनिधात्मकता का माप मत प्रतिशत ही नहीं लेकर अल्पसंख्यकों द्वारा उपयोग की जाने वाली स्वायत्तता (autonomy) को भी लिया है। उसका मत है कि अगर किसी राजनीतिक समाज में अल्पसंख्यक समूहों की व्यवस्था के आधार पर वर्गीकरण किया जाए तो प्रतिनिधात्मक व्यवस्थाएँ दो वर्गों में विभक्त की जा सकेंगी। प्रथम, उप समूह स्वायत्तता (sub-group autonomy) वाली व्यवस्थाएँ तथा दूसरी उप-समूह अधीनता (sub-group dependence) वाली व्यवस्थाएँ। प्रथम प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में समूहों को अपने विचार प्रकट करने, सरकार की आलोचना करने तथा कुछ सीमाओं में रहते हुए सरकारों को परेमान करने की स्वतन्त्रता रहती है। ऐसी व्यवस्थाओं में समूह कभी-कभी सरकारों की गतिविधियों में अडचनें तक उत्पन्न करने की स्वतन्त्रता रखते हैं। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमरीका व ब्रिटेन में

समूहों को ऐसी ही स्वायत्तता प्राप्त है। दूसरी प्रकार की व्यवस्थाओं में ऐसी स्वायत्तता समूहों को प्राप्त नहीं रहती। निरकुलतन्त्रों में ऐसी ही अवस्था होती है। अतः व्यवस्था प्रतिनिध्यात्मकता के आधार पर सरकारों को दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है—उप-समूह स्वायत्तता वाली तथा उप-समूह अधीनता वाली शासन व्यवस्थाएँ।

(घ) वर्तमान-भावी गणतन्त्रों का आधार (Basis of present goals-future goals)—इस आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण करते समय किसी राजनीतिक व्यवस्था के न केवल वर्तमान मूल्यों व उनकी अभिव्यक्ति व पूर्ति के लक्ष्यों का बरन समाज की आकांक्षाओं पर आधारित अपेक्षित व भावी मूल्यों का भी ध्यान रखना होता है। कई राजनीतिक व्यवस्थाओं में इन दो प्रकार के मूल्यों—वर्तमान व अपेक्षित, में गति-रोध की अवस्थाएँ दिखाई देती हैं। इसमें जटिलता उस समय और भी बढ़ जाती है जब राजनीतिक व्यवस्था में शासकों से यह अपेक्षा भी रखी जाती है कि वे मूल्यों में निरन्तरता व समिकता बनाए रखने का प्रयास भी करें। इस आधार पर वर्गीकरण करते समय यह भी नहीं भूलना चाहिए कि सरकारों में विद्यमान विविधताएँ अत्यधिक जटिल होती हैं तथा कई विशेषताएँ आपस में बेमेल भी होती हैं। सरकार की संरचना केवल स्पष्ट तथा अभिव्यक्त मूल्यों का ही प्रतिनिधित्व नहीं करती अपितु भावी मूल्यों की प्राप्ति की संस्थागत व्यवस्था भी हो सकती है। इसलिए मूल्यों व गन्तव्यों के आधार पर वर्गीकरण करना अधिक कठिन कार्य है। कारण मूल्य व गन्तव्य किसी राजनीतिक समाज में स्वाभा-



चित्र 96 फाइनर का वर्गीकरण

विक भी हो सकते हैं तथा यह आरोपित भी हो सकते हैं। जैसे भारत में 'समाजवाद' का गन्तव्य स्वाभाविक लगता है पर खोजीयत रुस में 'साम्यवाद' द्वारा स्थापित गन्तव्यों में इतनी स्वाभाविकता परिलक्षित नहीं होती है। ब्रिटेन व अमरीका वर्तमान गन्तव्यों वाली व्यवस्थाएँ होगी तथा रुस भावी गन्तव्यों वाली व्यवस्था होगी। शासन व्यवस्था में वर्तमान गन्तव्यों का परिलक्षण उसे प्रतिनिधात्मक तथा भावी गन्तव्यों की अवस्था में उसे व्यवस्थात्मक या निरनुपस्था वाली बना देगी। इन चारों आधारों को सम्मिलित करके फाइनर ने शासन व्यवस्थाओं को भोटे रूप से छः श्रेणियों में विभक्त किया है। उसका कहना है कि किसी एक आधार पर वर्गीकरण करना विशेष उपयोगी नहीं होता है। अतः वर्गीकरण के इन चारों आधारों को लवर ही वर्गीकरण करना आवश्यक है। इन आधारों पर फाइनर द्वारा किया गया वर्गीकरण निम्नांकित ढंग से प्रकट किया जा सकता है।

(1) राजवर्गीय शासन का फाइनर ने एक अलग ही प्रकार माना है। वर्गीकरण के आधारों के द्वारा शासन व्यवस्थाओं के वर्गीकरण पर केवल कुवैत (Kuwait) तथा सउदी अरब दो ही शासन इस श्रेणी में सम्मिलित किये जा सकते हैं। इनमें वसूलीयता का नियम लागू होता है तथा जनता शासन प्रक्रिया से असंग ही रहती है।

(2) सैनिक शासनों में जवबीडन व छल-साधनों की प्रधानता रहती है, शासक, शत्रु, या भाइयों के आधार पर जनता पर शासन करता है। फाइनर के अनुसार 1969 में इस वर्ग में 42 शासन व्यवस्थाएँ सम्मिलित की जा सकती थीं। अलजीरिया, बर्मा, इन्डो-नेशिया, दक्षिणी वियतनाम, थाईलैण्ड, समुक्त अरब गणराज्य, सूडान, सीरिया, ताइ-जीरिया, व पाकिस्तान सैनिक शासनों के उदाहरण हैं। फाइनर ने सैनिक शासनों को पांच प्रकार का बताया है—

(i) प्रथम प्रकार के सैनिक शासनों को 'प्रत्यक्ष सैनिक शासन' का नाम दिया गया है क्योंकि इनमें सेना का प्रत्यक्ष शासन होता है। शासन सत्ता एक व्यक्तिगती परिपद की सहायता से सैनिक अधिष्ठाता के द्वारा प्रत्यक्ष रूप में प्रयुक्त होती है। उदाहरण के लिए, अम्पूबया ने पाकिस्तान में, जनरल ने विन ने बर्मा में ऐसे ही शासनों की स्थापना की थी।

(ii) दूसरा, प्रत्यक्ष अर्द्ध-असैनिक शासनों का वर्ग है। इनमें शासन सत्ता सैनिक अधिकारियों के हाथ में प्रत्यक्ष रूप से रहती है। परन्तु असैनिक समूहों व दलों को भी सीमित दायरे में सक्रिय रहने दिया जाता है। इन्डोनेशिया, पाकिस्तान, थाईलैण्ड इस प्रकार के शासन कहे जा सकते हैं। इन्डोनेशिया में साम्यवादी दल को छोड़कर अन्य दलों को सैनिक शासकों ने (सुहावर्तो) सक्रिय रहने दिया है। इसी तरह पाकिस्तान में भी याह्यया खान ने अपने भाषकों राष्ट्रपति के रूप में प्रतिष्ठित करके, दलों व समूहों को बहुत कुछ कार्य करने की स्वतन्त्रता प्रदान कर दी थी।

(iii) तीसरे प्रकार के सैनिक शासन, दोहरे सैनिक शासन के नाम से जाने जाते हैं। इसमें सैनिक शासक की व्यक्ति के दो स्रोत सैनिक तथा असैनिक होते हैं। ऐसे शासनों में सर्वोच्च सत्ताधारी सैनिक ही होता है परन्तु उसकी सत्ता का एक स्रोत सत्पाकृत असैनिक

शक्तियाँ भी होती हैं। उदाहरण के लिए, पुर्तगाल, दक्षिणी कोरिया, स्पेन व तायवान (Taiwan) (फारमोसा) में सैनिक शासकों के समय, संस्थागत सरचनाएँ असैनिक समयों के साधन के रूप में व्यवस्थित थीं।

(iv) अप्रत्यक्ष अनवरत सैनिक शासन उन शासनों को कहा जाता है जहाँ सैनिक शासक, निर्वाचित संस्थाओं द्वारा समर्थित रहने की व्यवस्था कर लेते हैं। ग्राडील में 1967-69 में ऐसा ही शासन था।

(v) अप्रत्यक्ष आंतराधिक सैनिक शासन व्यवस्थाओं में सैनिक शासक अप्रत्यक्ष रूप से ही शासक रहते हैं पर उनका शासन अनवरत रूप से नहीं चलता। प्रतिनिधि संस्थाएँ बनी रहती हैं तथा सैनिक शासक बदलते रहते हैं। कभी असैनिक तो कभी सैनिक शासन का क्रम चलता रहता है। पनामा, इक्वेडोर (Ecuador), दहोमी (Dahomey) व निकारागुवा जैसे अनेक 'लेटिन अमेरिकन' शासन इस वर्ग में आते हैं।

ढोंगी या दिखावटी लोकतन्त्रों में, उदार लोकतन्त्रों के समान लोकतांत्रिक संस्थाएँ, प्रक्रियाएँ व सुरक्षा व्यवस्थाएँ विधि के द्वारा स्थापित की जाती हैं परन्तु व्यवहार में शासक अपने आपको सत्ता में बनाये रखने के लिए इनकी उपेक्षा करके, इनके नियमनों से उन्मुख हो जाता है। ससर्पे, न्यायपालिकाएँ तथा मजिस्ट्रेट प्रभावहीन रहते हैं। शासक सब गणनों से मुक्त रहता है पर दिखाने के लिए सभी लोकतांत्रिक सरचनाएँ विद्यमान रहती हैं। नेपाल, अफगानिस्तान, ईरान, ओडन व कम्बोडिया में ऐसे शासन रहे हैं।

बड़े लोकतन्त्र शासन व्यवस्थाओं में केवल एक ही राजनीतिक दल होता है। अन्य राजनीतिक दल या तो बनने ही नहीं दिए जाते और अगर बनने दिए जाए तो उनको प्रभावहीनता की अवस्था में रखने की व्यवस्था की जाती है। इसमें अन्य सामाजिक व पेशेवर संगठन तो बनने दिये जाते हैं परन्तु इन पर प्रमुख या प्रधान दल का नियन्त्रण रहता है। इसी तरह स्वतन्त्रताएँ भी बहुत कुछ प्रतिबन्धित रहती हैं परन्तु भाषण, प्रेस तथा व्यक्ति को अभिव्यक्ति की कुछ छूट भी रहती है। परन्तु इनमें सर्वाधिकारी शासनों की तरह दलीय अनुशासन की कठोरता, दल का एकाधिकार तथा विचारधारा विशेष के साथ जनसाधारण का सगाव नहीं होता है। केनिया, तंजानिया, ट्यूनिशिया, मेक्सिको, मलावी, मायवीरी कोस्ट व मेडेगास्कर के शासन, बड़े-लोकतन्त्र शासन के वर्ग में आते हैं।

सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में एक विचारधारा के इर्द-गिर्द सम्पूर्ण जीवन घूमता है। विचारधारा विशेष के साथ जनता का सगाव तथा इसकी अभिव्यक्ति के लिए एकाधिकार प्राप्त दल होता है। दलीय अनुशासन की कठोरता व दल के नेता की सर्वोपरिता रहती है। प्रतियोगी राजनीति का अभाव होता है। न्यायपालिका और जन-सम्पर्क के साधनों पर सरकार का कठोर नियन्त्रण होता है। सोवियत रूस, चीन, अल्बानिया, क्यूबा, चेकोस्लोवाकिया, जर्मन जनवादी गणतन्त्र उत्तरी कोरिया, पोलैण्ड, रूमानिया तथा युगोस्लाविया में ऐसी शासन प्रणालियाँ हैं।

उदारवादी लोकतान्त्रिक शासन में यह शासन व्यवस्थाएँ आती हैं जिनमें सही अर्थों

मे प्रतियोगी राजनीति की सभी सरचनात्मक व्यवस्थाएँ पाई जाती हैं। एक से अधिक राजनीतिक दल होते हैं। स्वतन्त्र व नियतकालिक चुनाव होते हैं तथा शासक अपने हरे कार्य के लिए जनता के प्रतिनिधि व अन्ततः स्वयं जनता के प्रति उत्तरदायी रहते हैं। सभी व्यक्तियों में शासन विधि के अनुसार संचालित होता है। एस० ई० फाइनर ने उदार लोकतन्त्रों के तीन प्रकार माने हैं। प्रथम प्रकार स्थायी उदार लोकतन्त्र शासनो का है। अमरीका, ब्रिटेन, आस्ट्रेलिया, कनाडा, जापान, स्विट्जरलैंड, न्यूजीलैंड, भारत, इजराइल, पश्चिमी जर्मनी तथा फिनलैंड इत्यादि राज्यों में ऐसे शासन हैं। दूसरे श्रेणी 'अस्थायित्व के काल वाले लोकतन्त्रों' की है। इनमें कभी-कभी शासन अस्थायित्व के दौर में से गुजरता है। श्रीलंका, फ्रांस, मलया, और कोलम्बिया में ऐसी अवस्थाएँ आती रही हैं जब सरकार अस्थायित्व के काल में से गुजरकर फिर स्थायित्व की अवस्था में आती थी। तीसरे प्रकार के वे उदारवादी लोकतन्त्र हैं जहाँ अस्थायित्व के कारण शासन व्यवस्था में एकवर्तीय पद्धति की प्रकृति जोर पकड़ती दिखाई देती है। सिंगापुर, सोमालिया, टोनिगाडा, जमाइका और माल्टा तथा 26 जून 1975 के बाद भारत में ऐसी शासन व्यवस्था मानी जा सकती है।

फाइनर का वर्गीकरण न केवल व्यापक आधारों पर आधारित है वरन् राजनीतिक व्यवस्थाओं के प्रक्रियात्मक पहलुओं की भी वर्गीकरण में सम्मिलित करने वाला कहा जा सकता है। यह व्यापक है तथा 15 दिसम्बर 1969 में विद्यमान 122 राजनीतिक प्रणालियों का सुस्पष्ट व सुनिश्चित वर्गीकरण करने में सहायक रहा है। इस वर्गीकरण की दो कमियाँ विशेषकर उल्लेखनीय हैं। प्रथम तो फाइनर ने यह वर्गीकरण शासन व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययन के उद्देश्य से किया है, इस कारण शासन व्यवस्थाओं की प्रकृति की इससे सीमित व्याख्या ही सम्भव है। दूसरे, इस वर्गीकरण में जिन आधारों का सहारा लिया गया है, उनसे वर्गीकरण इतना परस्पर-व्यापी या अण-छादित (overlapping) हो जाता है कि एक ही शासन व्यवस्था एक आधार पर एक वर्ग में तथा दूसरे आधार पर उससे भिन्न प्रकृति वाले वर्ग के समीप आ जाती है। परन्तु इन कमियों के बावजूद यह वर्गीकरण आधुनिक वर्गीकरणों में प्रमुख तथा उपयोगी वर्गीकरण कहा जा सकता है।

—आमण्ड व पावेल का वर्गीकरण (Almond and Powell's Classification)

आमण्ड व पावेल¹³ ने राजनीतिक व्यवस्थाओं के वर्गीकरण के दो आधार लिये हैं। प्रथम आधार में राजनीतिक व्यवस्थाओं की सरचनात्मक तथा दूसरे आधार में उनकी प्रकार्यमकता को देखने का प्रयास किया गया है। इन्होंने राजनीतिक व्यवस्थाओं में सरचनात्मक विभिन्निकरण तथा सांस्कृतिक लौकिकीकरण (Structural differentiation and cultural secularization) की भाषा के आधार पर सभी राजनीतिक

¹³Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell (Jr.) *Comparative Politics—A Development Approach* (An Adaptation), Bombay, Vakils, Fellers and Simons, 1974, p. 141.

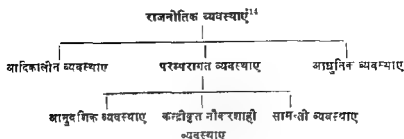
व्यवस्थाओं को तीन प्रकारों में वर्गीकृत किया है—

- (1) आदिकालीन व्यवस्थाएँ (primitive systems),
- (2) परम्परागत व्यवस्थाएँ (traditional systems),
- (3) आधुनिक व्यवस्थाएँ (modern systems)।

आदिकालीन राजनीतिक व्यवस्थाओं में विरामी राजनीतिक संरचनाओं की प्रधानता होती है। इनमें भूमिका विभिन्नीकरण तथा सांस्कृतिक लौकिकीकरण का अभाव पाया जाता है अर्थात् आदिकालीन राजनीतिक व्यवस्थाओं में मुखिया, राजनीतिक, आर्थिक सामाजिक व धार्मिक भूमिकाएँ सब कुछ अपने में समुक्त किए रहता है। यह व्यवस्थाएँ बहुत छोटे आकार की होती हैं तथा इनमें सभी सदस्य एक-दूसरे के आमने-सामने होने की घनिष्ठता रखते हैं। आदिवासी लोगों में ऐसी ही व्यवस्था होती है।

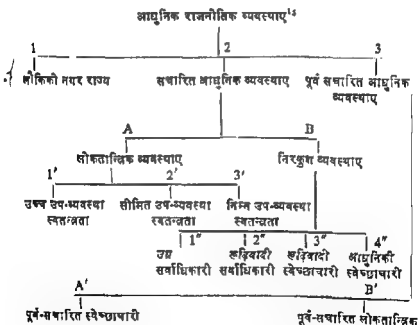
परम्परागत राजनीतिक व्यवस्थाओं में शासकीय राजनीतिक संरचनाओं में विभिन्नीकरण होता है। इन व्यवस्थाओं में भूमिका विभिन्नीकरण कुछ अंश तक ही होता है तथा सांस्कृतिक लौकिकीकरण का अभाव पाया जाता है। आमन्ड व पावेल ने परम्परागत राजनीतिक व्यवस्थाओं को तीन प्रकारों की माना है। प्रथम प्रकार आनुवंशिक व्यवस्थाओं (patrimonial systems) का है। इन व्यवस्थाओं में राजनीतिक संरचनाएँ, राजा, उपमुखियाओं व विशेषीकृत अफसरों के रूप में होती हैं। इन व्यवस्थाओं को आनुवंशिक इसलिए कहा जाता है क्योंकि इनमें राज्य सत्ता शासक के परिवार से बाहर न होकर, परिवार के ही सदस्यों में विभक्त रहती है। दूसरा प्रकार केन्द्रीकृत तौकरशाही व्यवस्थाओं (centralized bureaucratic systems) का है। इन व्यवस्थाओं में विशेषीकृत राजनीतिक व प्रशासकीय भूमिकाएँ तथा अधिकरण विकसित होते हैं। इनमें शासकों व शासितों की स्वतन्त्र व पृथक् भूमिकाएँ भी विकसित होने लगती हैं तथा सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था को एक केन्द्रीकृत इकाई के रूप में संगठित करने के प्रयास किये जाते हैं। इन व्यवस्थाओं का तीसरा प्रकार सामन्ती राजनीतिक व्यवस्थाओं (feudal political systems) का है। इन व्यवस्थाओं में सामन्त के द्वारा अपने क्षेत्र विशेष में सभी सरकारी क्रियाओं का निष्पादन होता है परन्तु सामन्ती व्यवस्था में सामन्तों को अपने ऊपर के जाड़ों की अधीनता में भी कुछ कार्य करने होते हैं।

आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में विशेषीकृत राजनीतिक संरचनाएँ तथा लौकिकीकृत राजनीतिक संस्कृतियाँ पाई जाती हैं। ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाओं की आन्तरिक संरचनाएँ, संगठित हित व दबाव समूह, राजनीतिक दल तथा सम्प्रेषण के साधन विकसित होते हैं। इन व्यवस्थाओं में, जनता इस बात से निश्चिन्त होती है कि सरकार जन-परिस्थितियों व अवस्थाओं को परिवर्तित करने की महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाती है। अतः आधुनिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्नीकरण तथा राजनीतिक संस्कृति का लौकिकीकरण पाया जाता है। इन आधारों पर आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं को आमन्ड व पावेल ने तीन प्रयोगों में बाटा है तथा हर प्रयोग को पुनः वर्गीकृत किया है। यह वर्गीकरण इस प्रकार चित्रित किया जा सकता है—



चित्र 97 आमान्ड और पावेल का वर्गीकरण

आधुनिक व्यवस्थाओं का वर्गीकरण पृथक से दिया जा रहा है। इसको निम्नलिखित ढंग से प्रकट किया जा सकता है—



चित्र 98 आमान्ड और पावेल का वर्गीकरण

(1) आमान्ड व पावेल ने सौकिकी नगर राज्यों को, जो यूनान व गणतन्त्रीय रोम में

¹⁴ Ibid, p 142

¹⁵ Ibid, p 169.

प्रचलित थे, आधुनिक व्यवस्थाओं में सम्मिलित किया है क्योंकि इन राजनीतिक व्यवस्थाओं में आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं के अनेक लक्षण विद्यमान थे। इन राज्यों में, राजनीतिक संरचनाओं का विभिन्नोकरण तथा राजनीतिक संस्कृति का लोचनीकरण था। इतना ही नहीं, इन राजनीतिक व्यवस्थाओं को व विशेषकर सौंकी नगर राज्यों को तो आधुनिक राजनीतियों के साथ ही साथ आधुनिक समाज व्यवस्थाओं का मॉडल भी माना जा सकता है। यद्यपि ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाएँ अतीत के इतिहास की व्यवस्थाएँ हैं फिर भी इनसे राजनीतिक व समाज के सम्बन्धों का वर्तमान में भी स्पष्टीकरण होता है। अतः यह समय की दृष्टि से अति प्राचीन होते हुए भी संरचना व प्रकृति की दृष्टि से अत्यन्त आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ कही जा सकती हैं।

(2) संचारित आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में अधिक विभिन्नोदृत राजनीतिक अव-संरचनाएँ (infra-structure) तथा किसी न किसी रूप में सहभागी राजनीतिक संस्कृति पाई जाती है। इनको दो उप-श्रेणियों में विभक्त किया गया है। जिन व्यवस्थाओं में उप-व्यवस्था (sub-system) की स्वतन्त्रता तथा सहभागी संस्कृति हो उन्हें लोक-तान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ तथा जिन व्यवस्थाओं में उप-व्यवस्था नियन्त्रित और पराधीन या परतन्त्र सहभागिता हो उन्हें निरंकुश व्यवस्थाएँ कहा गया है।

लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं की उप-व्यवस्थाओं की स्वतन्त्रता की मात्रा के आधार पर तीन भागों में वर्गीकृत किया गया है। प्रथम प्रकार, उच्च उप-व्यवस्था स्वतन्त्रता वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं का है। इन व्यवस्थाओं में, राजनीतिक दल, हित समूह, दबाव समूह तथा जन-संग्रहण के साधन एक दूसरे से स्पष्टतया पृथक् व स्वतन्त्र होते हैं। इसी तरह इन व्यवस्थाओं में सुविकसित व समुचित रूप से वितरित सहभागी संस्कृति पाई जाती है। उदाहरण के लिए, अमरीका व ब्रिटेन की राजनीतिक व्यवस्थाएँ इसी प्रकार की कही जा सकती हैं। दूसरा प्रकार, सीमित उप-व्यवस्था स्वतन्त्रता वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं का है। इनमें राजनीतिक दल, दबाव समूह तथा जन-संग्रहण के साधन एक दूसरे पर आश्रित रहते हैं। इन व्यवस्थाओं में राजनीतिक संस्कृति खण्डमयी (fragmented) होती है तथा काफी बृहत्तर आकार की पराधीन उप-संस्कृतियाँ विद्यमान रहती हैं। यह सहभागी उप-संस्कृतियाँ कुछ अर्थों में असंगत तथा परस्पर प्रतिकूल रहती हैं। उदाहरण के लिए, फ्रांस, दूसरे विश्वयुद्ध के बाद के इटली तथा प्रथम विश्वयुद्ध के बाद के जर्मनी की राजनीतिक व्यवस्थाओं को इसी प्रकार का कहा जा सकता है। तीसरा प्रकार, निम्न उप-व्यवस्था स्वतन्त्रता वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं का है। इन व्यवस्थाओं में एक ही राजनीतिक दल की प्रधानता रहती है तथा अन्य राजनीतिक दल, दबाव समूह व अन्य संस्थागत व्यवस्थाएँ इस प्रभुत्व दल के नेतृत्व में (यहाँ एकदलीय व्यवस्थाओं की तरह का नियन्त्रण नहीं होता है) ही सक्रिय रहते हैं, अर्थात् अन्य राजनीतिक दल तथा अनेक दबाव समूह व जन-संग्रहण के साधन तो होते हैं पर इन सबका नेतृत्व प्रधान दल के द्वारा होता है। उदाहरण के लिए, भारत व मैक्सिको की राजनीतिक व्यवस्थाओं में ऐसी ही एकदलीय प्रधानता पाई जाती है।

निरंकुश राजनीतिक व्यवस्थाओं में उप व्यवस्था स्वतन्त्रता के स्थान पर नियंत्रित उप व्यवस्थाएँ होती हैं, परन्तु इन व्यवस्थाओं में कुछ मात्रा में वास्तविक बहुलवाद तथा प्रतियोगी प्रक्रिया पाई जाती है। यहाँ तक कि उग्रतम सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं—स्टालिन कालीन रूस, में भी बहुलवादी प्रवृत्तियाँ व राजनीतिक प्रक्रियाएँ कुछ न कुछ अंशों में धनी रहती हैं। निरंकुश राजनीतिक व्यवस्थाओं को चार प्रकारों में बाँटा गया है। प्रथम को उग्र-सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाएँ कहा गया है। यह साम्यवादी राजनीतिक व्यवस्थाएँ हैं। इन राजनीतियों में पराधीन सहभागी संस्कृति होती है तथा सभी वर्गों व संस्थाओं में एक केन्द्र से नियंत्रित राजनीतिक व आर्थिक संचारण व्यवस्था का या तो प्रवेदन होता है या फिर उसके पक्ष में इनको समाप्त कर दिया जाता है। दूसरे प्रकार की रूढ़िवादी सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाएँ हैं। नाजी जर्मनी इसका उदाहरण है। ऐसी व्यवस्थाओं में अभिजन आन्तरिक बहुलता को, अन्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए या तो समाप्त कर देते हैं या उसे पूरी तरह नियंत्रित रखते हैं। परन्तु उप-व्यवस्थाओं की कुछ स्वतन्त्रता बनी रहती है। जैसे नाजी जर्मनी में कैथोलिक व प्रोटेस्टेंट गिरजाघरों (churches) में बहुत कुछ अंशों में अपना धर्म व स्वतन्त्र अस्तित्व बनाएँ रखा था। निरंकुश व्यवस्थाओं का तीसरा प्रकार रूढ़िवादी स्वेच्छाकारी व्यवस्थाओं का है। ऐसी व्यवस्थाओं में बहुलवादी प्रवृत्तियों को विद्यमान रहने दिया जाता है तथा समाज के समूहों के साथ कुछ अंशों में सौदेबाजी की व्यवस्था रहती है। इन व्यवस्थाओं में रूढ़िवादी सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं का सा आक्रामक विस्तारवाद तथा उग्र सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं की तरह का आधुनिकीकरण आन्दोलन नहीं रहता। स्पेन की राजनीतिक व्यवस्था को इस श्रेणी में रखा जा सकता है। निरंकुश राजनीतिक व्यवस्थाओं में चौथा प्रकार आधुनिकीकरण स्वेच्छाकारी राजनीतिक व्यवस्थाओं का है। इन व्यवस्थाओं में बहुलवादी प्रवृत्तियों तथा समाज की समूह संरचनाओं को आधुनिकीकृत रखा जाता है। उन पर इसी उद्देश्य से पर्याप्त नियन्त्रण रखा जाता है परन्तु उग्र-सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं की तरह समूह संरचनाओं को आधुनिकीकरण के लिए जकड़ा नहीं जाता है। ब्राजील की राजनीतिक व्यवस्था इसी प्रकार की मानी जाती है।

(3) पूर्व-संचारित आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में सीमित स्तर पर ही संरचनात्मक विभिन्निकरण तथा लोकिकीकरण रहता है। इन व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल, दबाव व हित समूह तथा जन-सम्प्रेषण के साधन, अत्यधिक परम्परागत समाजों पर आरोपित किए हुए रहते हैं। संचारण तथा आधुनिकता केवल अभिजन लोगों तक ही व्याप्त रहती है। यद्यपि ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाओं में थोड़ी बहुत राजनीतिक जागरूकता लोगों में आ जाती है। परन्तु कुल मिलाकर राजनीतिक अभिवृत्तियाँ परम्परागत पारिवारिक व सम्प्रदायी जाल में ही जलती रहती हैं। लोगों में राजनीतिक क्रिया के साधनों व समझ का अभाव तथा राजनीतिक सहभागिता प्रति उदासीनता रहती है। इन व्यवस्थाओं को दो प्रकारों में वर्गीकृत किया गया है। पहला प्रकार, पूर्व-संचारित स्वेच्छाकारी राजनीतिक व्यवस्थाओं का है तथा दूसरा प्रकार, पूर्व-संचारित लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं का है। प्रथम प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में

राजनीतिक दल में केवल अभिजनों का प्रवेश रहता है तथा इन्हें परम्परागत व साम्प्रदायिक लगावों से अपील (appeal) करने के लिए मजबूर होना पड़ता है। यह राजनीतिक व्यवस्थाएँ राजनीतिक विकास के प्रारम्भिक चरण में होती हैं तथा इनमें राजनीतिक व्यवस्था एक तरह से उत्पन्न होने की प्रक्रिया में होती है। इन व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल का एकाधिकार होता है। एनक्रूमा (Nkrumah) के समय के घाना को इस प्रकार की व्यवस्था की श्रेणी में रखा जा सकता है। पूर्व-संचारित लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में केवल एक ही बात के आधार पर पूर्व संचारित स्वेच्छाचारी व्यवस्थाओं से भिन्नता दिखाई देती है। इनमें राजनीतिक दल का एकाधिकार नहीं होता। एक दल की प्रधानता हो सकती है, पर अन्य दल विद्यमान रहते हैं। ऐसी व्यवस्थाओं में कृषि प्रधान ग्रामीण समुदायों को राष्ट्रीय धारा में प्रवाहित करने का प्रयास किया जाता है। परम्परागत जकड़ने वाले समाजों को आधुनिक बनाने के लिए उन पर नई आर्थिक, सामाजिक व राजनीतिक संरचनाओं को आरोपित किया जाता है जिससे लोग सकुचित वृत्तिमां त्याग कर राष्ट्रीय या प्रादेशिक सत्ता के अधीन आने के लिए प्रेरित हो सकें। इस प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था का उदाहरण कुछ भूतों में स्वतन्त्रता प्राप्ति के तुरन्त बाद के भारत को माना जा सकता है।

आमन्ड व पाबेज के द्वारा किया गया वर्गीकरण¹⁴ निम्न प्रकार से भी प्रकट किया जा सकता है—

(1) आदिमकालीन व्यवस्थाएँ (Primitive systems) (विरामी राजनीतिक संरचनाएँ) (Intermittent political structures)

आदिवासियों की टोहियाँ (Primitive bands)

(2) परम्परागत व्यवस्थाएँ (Traditional systems) (विभिन्नीकृत शासकीय संरचनाएँ) (Differentiated governmental political structures)

(क) आनुवंशिक व्यवस्थाएँ (partimomial systems)

(ख) केन्द्रीकृत नौकरशाही व्यवस्थाएँ (centralized bureaucratic systems)

(ग) सामन्ती राजनीतिक व्यवस्थाएँ (feudal political systems)

(3) आधुनिक व्यवस्थाएँ (Modern systems) (विभिन्नीकृत राजनीतिक अव-संरचनाएँ) (Differential political infrastructure)

(क) सौकिकी नगर राज्य (secularized city state) (सीमित विभिन्नीकरण) (limited differentiation)

(ख) संचारित आधुनिक व्यवस्थाएँ (mobilized modern systems) (उच्च विभिन्नीकरण व सौकिकीकरण) (high differentiation and secularization)

(ग) लोकतान्त्रिक व्यवस्थाएँ (democratic systems) (उप-व्यवस्था स्वतन्त्रता व सहभागी संस्कृति) (sub-system independence and participatory culture)

(i) उच्च उप-व्यवस्था स्वतन्त्रता (high sub-system independence)

(ii) सीमित उप-व्यवस्था स्वतन्त्रता (limited sub-system independence)

(iii) निम्न उप-व्यवस्था स्वतन्त्रता (low sub-system independence)

(4) निरकुश व्यवस्थाएँ (Authoritarian systems) (उप व्यवस्था नियंत्रण व पराधीन सहभागी संस्कृति) (Sub-system control and subject-participant culture)

(क) उग्र सर्वाधिकारी व्यवस्थाएँ (radical totalitarian)

(ख) रूढ़िवादी सर्वाधिकारी व्यवस्थाएँ (conservative totalitarian)

(ग) रूढ़िवादी स्वेच्छाचारी व्यवस्थाएँ (conservative authoritarian)

(घ) आधुनिकीकरण स्वेच्छाचारी व्यवस्थाएँ (modernizing authoritarian)

(5) पूर्व संचारित आधुनिक व्यवस्थाएँ (Pre-mobilized modern systems) (सीमित विभिन्नीकरण व लौकिकीकरण) (Limited differentiation and secularization)

(क) पूर्व-संचारित स्वेच्छाचारी व्यवस्थाएँ (pre-mobilized authoritarian)

(ख) पूर्व संचारित लोकतान्त्रिक व्यवस्थाएँ (pre-mobilized democratic authoritarian)

आमन्ड व पावेल द्वारा किया गया वर्गीकरण राजनीतिक व्यवस्थाओं की श्रेष्ठता समझने के बजाय उनके बीच के अन्तरों को स्पष्ट करने में सहायक है। इस वर्गीकरण में कुछ गुण इस प्रकार बताए जा सकते हैं।

(1) यह वर्गीकरण सरचनात्मक-प्रकारात्मक प्रयोगों पर आधारित किया गया है।

(2) इस वर्गीकरण के आधार स्थिरता के स्थान पर गत्यात्मकता से युक्त हैं।

(3) यह वर्गीकरण यथार्थवादी है क्योंकि इससे राजनीतिक व्यवस्था में सक्रिय सच्ची गत्यात्मक शक्तियों को समझने में सहायता मिलती है।

(4) यह वर्गीकरण राजनीतिक व्यवस्थाओं को आधुनिकीकरण व राजनीतिक विकास के दृष्टिकोण से आगे बढ़ने का उपकरण उपलब्ध कराता है।

(5) यह वर्गीकरण अधिक व्यवस्थित, वैज्ञानिक तथा व्यापक है। इसके द्वारा राजनीतिक समाजों के आदिकालीन रूपों से लेकर आधुनिकतम रूपों का वर्गीकरण करना सम्भव है तथा वर्गीकरण के आधारों के सुनिश्चित होने के कारण इनका मापन तक सम्भव है।

(6) यह वर्गीकरण राजनीतिक व्यवस्थाओं को दो बाधाएँ—राजनीतिक संरचनाओं के विभिन्नीकरण व राजनीतिक संस्कृति के लौकिकीकरण पर वर्गीकृत करके, उनके अन्तरों को स्पष्ट करने में सहायक है।

इस प्रकार आमन्ड व पावेल द्वारा किया गया वर्गीकरण अधिक उपयुक्त व उपयोगी माना जा सकता है।

अध्याय 10

लोकतन्त्र और अधिनायकतन्त्र (Democracy and Dictatorship)

राज्य के अस्तित्व के लम्बे इतिहास में परिस्थितियों व काल विशेष की आवश्यकताओं के अनुरूप शासन के प्रकार परिवर्तित होते हैं। राज्य के इतिहास में कभी भी ऐसा समय नहीं रहा जब विश्व के सभी राज्यों में शासन का कोई एक ही प्रकार सर्वत्र प्रचलित रहा हो। एक ही साथ, राजतन्त्र, श्रेणीतन्त्र, अधिनायकतन्त्र व लोकतन्त्र जैसे शासन के अनेक प्रकार के विभिन्न राज्यों में शासन शक्ति के प्रयोग के प्रतिमान रहे हैं। आज भी ऐसे अनेक राज्य हैं जहाँ राजतन्त्र या श्रेणीतन्त्र का शाखा विद्यमान है, परन्तु वर्तमान शताब्दी लोकतन्त्र व निरंकुशतन्त्र की दो बेमेल धाराओं के प्रचलन की ही कही जाती है। आज के राज्य या तो लोकतान्त्रिक हैं या तानाशाही व्यवस्था में जकड़े होने पर भी लोकतान्त्रिक होने का दावा करते हुए दिखाई देते हैं। प्रस्तुत अध्याय में हम शासन के इन्हीं दो प्रकारों पर विचार करेंगे और यह देखने का प्रयास करेंगे कि इन दोनों शासन व्यवस्थाओं में क्या लक्षण, गुण और दोष हैं।

लोकतन्त्र (DEMOCRACY)

प्लेटो के समय से लेकर अठारहवीं शताब्दी तक लोकतन्त्र शब्द धुणित व निन्दनीय ही रहा है। प्लेटो तो लोकतन्त्र को शासन का विकृत रूप मानते थे। उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ से लोकतन्त्र शासन को सम्मान की दृष्टि से देखा जाने लगा, और आज तो यह शासन का सर्वोत्कृष्ट रूप बन गया है। वर्तमान समय में लोकतन्त्र को राजनीतिक और सामाजिक संगठन का श्रेष्ठतम प्रकार कहा जाने लगा है। इसलिए ही आजकल का युग प्रजातन्त्र का युग माना जाता है। सभी जगह यह स्वीकार किया जाने लगा है कि लोकतन्त्र शासन ही मानव के विकास का श्रेष्ठतम शासन विकल्प है। अतः जिन राज्यों में प्रजातन्त्र का अभाव है वहाँ भी शासन व्यवस्था को प्रजातांत्रिक ही बताया जाता है। इससे स्पष्ट है कि प्रजातन्त्र आज भी सर्वत्र श्रद्धा से देखा जाता है। ऐसी शासन व्यवस्था का महत्व व भूमिका समझने से पहले इसका अर्थ व परिभाषा समझना आवश्यक है।

लोकतन्त्र का अर्थ व परिभाषा (The Meaning and Definition of Democracy)

लोकतन्त्र के अर्थ पर सर्वाधिक मतभेद है। इसकी अनेक परिभाषायें ब्याख्याएँ की गई हैं। इसको आइन्सब्रमरमय कहने से लेकर सर्वोत्कृष्ट तक कहा गया है। सारटोरी तो यहाँ तक कहने में नहीं हिचकिचाए हैं कि 'लोकतन्त्र ऐसी वस्तु के आइन्सब्रमरमय नाम के रूप में परिभाषित किया जा सकता है, जिसका वास्तव में कोई अस्तित्व नहीं है।'¹ अतः लोकतन्त्र के अर्थ व परिभाषा पर सामान्य सहमति का प्रयास करना निरर्थक होगा। वर्तमान में हम शासन व्यवस्था को लोकतान्त्रिक कहा जाता है। यहाँ तक कि एक बार हिटलर ने लोकतान्त्रिक शासन की बात कहते हुए अपने शासन को 'जर्मन लोकतन्त्र' कहना पसन्द किया था। आज प्रजातन्त्र के नाम को इतना पवित्र बना दिया गया है कि कोई भी अपने भाषको असोक्तान्त्रिक कहने का दुस्साहस नहीं कर सकता। मोटे तौर पर लोकतन्त्र शासन का वह प्रकार होता है, जिसमें राज्य के शासन की शक्ति किसी विशेष वर्ग अथवा वर्गों में निहित न होकर सम्पूर्ण समाज के सदस्यों में निहित होती है।

डायसी ने लोकतन्त्र की परिभाषा करते हुए लिखा है कि "लोकतन्त्र शासन का वह प्रकार है, जिसमें शासक समुदाय सम्पूर्ण राष्ट्र का अपेक्षाकृत एक बड़ा भाग हो।"² हर्नका ने कहा है, "लोकतन्त्र राज्य जनसाधारणतः वह है, जिसमें प्रमुख शक्ति समष्टि रूप में जनता के हाथ में रहती है, जिसमें जनता शासन सम्बन्धी मामलों पर अपना अन्तिम नियन्त्रण रखती है तथा यह निर्धारित करती है कि राज्य में किस प्रकार का शासन-सूत्र स्थापित किया जाए। राज्य के प्रकार के रूप में लोकतन्त्र शासन की ही एक विधि नहीं है, अथवा वह सरकार की नियुक्ति करने, उस पर नियन्त्रण रखने तथा इसे अपदस्थ करने की विधि भी है।"³

अगर अब्राहम लिंकन की परिभाषा को लें तो "लोकतन्त्र शासन वह शासन है जिसमें शासन जनता का, जनता के लिए और जनता द्वारा हो।"

इन परिभाषाओं को अस्वीकार करते हुए कुछ विचारक लोकतन्त्र को शासन तक ही सीमित न रखकर इसे व्यापक अर्थ में देखने की बात कहते हैं। गिडिंग्स का कहना है कि 'प्रजातन्त्र केवल सरकार का ही रूप नहीं है बरन् राज्य और समाज का रूप अथवा इन दोनों का मिश्रण भी है।' मैक्सवी ने इसे और भी व्यापक अर्थ में देखे हुए लिखा है कि "बीसवीं सदी में प्रजातन्त्र से तात्पर्य एक राजनीतिक नियम, शासन की विधि व समाज के ढाँचे से ही नहीं है, बरन् यह जीवन के उस मार्ग की खोज है जिसमें मनुष्यों की स्वतन्त्र और ऐच्छिक बुद्धि के आधार पर उनमें अनुरूपता और एकीकरण लाया जा सके।" डा० मेनीप्रसाद ने तो लोकतन्त्र को जीवन का एक ढंग माना है।

¹ Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, 2nd ed., Detroit, Wayne State University Press, 1962, p. 37.

² A. W. Dicey, *Law and Opinion in England*, London, Macmillan, 1905, p. 147

³ F. J. C. Hearshaw, *Democracy at the Crossways*, London, Macmillan, 1919, p. 17

उपर्युक्त अर्थ व परिभाषाओं से लोकतन्त्र एक विशद एवं महत्वाकांक्षी विचार लगता है परन्तु उपरोक्त विवेचन से लोकतन्त्र का अर्थ स्पष्ट होने के स्थान पर कुछ भ्रांति हो बड़ी है। उदाहरण के लिए, अब्राहम लिंकन की परिभाषा में जनता का, जनता के लिए और जनता द्वारा शासन अपने आप में अत्यधिक व्यापक और अस्पष्ट है। अतः इसके अर्थ को और अधिक स्पष्ट करने की आवश्यकता है।

लोकतन्त्र की अवधारणा या प्रत्यय (concept) के रूप में एक अर्थ नहीं है वरन् इसके तीन अन्तःसम्बन्धित अर्थ किये जाते हैं। यह अर्थ हैं—

(क) यह निर्णय करने की विधि है (ख) यह निर्णय लेने के सिद्धान्तों का समूह या सेट है, और (ग) यह आदर्शों (normative) मूल्यों का समूह है।

इनका तात्पर्य है कि लोकतान्त्रिक व्यवस्था में लोकतन्त्र को निर्देशित करने वाले मूल्यों व निर्णय लेने की प्रक्रिया का मोटा उद्देश्य वर्तमान में आदर्शमय नैतिक मानदण्डों (norms) व राजनीतिक मूल्यों की ऐसी विषय परिधि बनाना है जिसके अन्तर्गत ही समस्त सार्वजनिक कार्यों का दिन-प्रतिदिन सम्पादन हो। हर राजनीतिक समाज में अंतिम गन्तव्यों (goals) का निर्धारण करना होता है। यह गन्तव्य क्या हों? इन गन्तव्यों का निर्धारण कौन और किस प्रकार करे? हर राजनीतिक समाज के सामने मौलिक प्रश्न यही होते हैं। इन्हीं गन्तव्यों के अन्तिम उद्देश्यों को समाज के आदर्शों का नाम दिया जाता है। हर समाज में इन आदर्शों की रक्षा व प्राप्ति के लिए सरचनात्मक व्यवस्थाएँ रहती हैं। यह लोकतन्त्रों में ही नहीं, तानाशाही व्यवस्था में भी रहती हैं। परन्तु इन सरचनात्मक व्यवस्थाओं से सम्बन्धित प्रक्रियाएँ लोकतन्त्र में और प्रकार की तथा तानाशाही व्यवस्था में और प्रकार की होती हैं। अगर सम्पूर्ण समाज के लिए किए जाने वाले निर्णयों को लेने के सिद्धान्त और विधिमा ऐसी हों जिसमें सम्पूर्ण समाज सहभागी रहे तो वह राजनीतिक व्यवस्था लोकतान्त्रिक कही जाती है, परन्तु अगर एक ही व्यक्ति या व्यक्ति-समूह सम्पूर्ण समाज के लिए निर्णय लेता है तो वह व्यवस्था तानाशाही मानी जाती है। अतः लोकतन्त्र का महत्त्वपूर्ण पक्ष निर्णय लेने का ढंग या तरीका है। इसका कुछ विस्तार से विवेचन करके लोकतन्त्र का अर्थ अधिक ग्राह्य बनाया जा सकता है।

(क) निर्णय करने के ढंग के रूप में लोकतन्त्र (Democracy as a way of making decisions)—यहाँ यह प्रश्न उठता है कि किस प्रकार और किसके द्वारा लिये गये निर्णयों को ही लोकतान्त्रिक विधि से लिये गये निर्णय माना जाए? इन्हीं प्रश्नों का उत्तर आज से करीब दो हजार वर्ष पूर्व अरस्तू ने भी दिया था जो बहुत कुछ आज भी वैध कहा जा सकता है। अरस्तू ने कहा था कि “निर्णय लेने के लोकतान्त्रिक ढंग में पदाधिकारियों का चुनाव सब में से सबके द्वारा तथा सबका हर एक पर और प्रत्येक का सब पर शासन होता है” अर्थात् लोकतान्त्रिक ढंग से किया गया निर्णय सम्पूर्ण समाज के द्वारा लिया गया निर्णय ही कहा जा सकता है। इससे तात्पर्य यह है कि लोकतन्त्र प्रकृति के राजनीतिक समाज में निर्णय लेने का एक विशेष ढंग और उसकी विशेष पूर्व शर्त होती है। इनका विवेचन करके ही यह समझा जा सकता है कि लोकतन्त्र का निर्णय लेने के रूप में क्या अर्थ है? अर्थात् वही निर्णय लोकतान्त्रिक ढंग से लिये हुए कहे जाते हैं

जिनमें—

- (i) विचार-विनिमय व अनुनयनता,
- (ii) जन-सहभागिता,
- (iii) बहुमतता,
- (iv) सर्वेधानिकता और
- (v) अल्पसङ्ख्यकों के हितों की रक्षा होती है।

लोकतान्त्रिक ढंग से लिये गये निर्णयों का आधार खुला विचार-विनिमय होता है। सम्पूर्ण राजनीतिक समाज के लिए किए जाने वाले निर्णयों में अनुनयन की बहुत बड़ी भूमिका रहती है। लोकतन्त्र में निर्णय चाहे किसी भी स्तर पर लिये जायें, उनमें जोर-जबरदस्ती के तत्त्व के बजाय विचार-विमर्श, वाद-विवाद और समझाने बुझाने का अंश प्रधान रहता है। चुनाव भी एक तरह से विचार-विनिमय द्वारा निर्णय लेना ही है। अतः स्वतन्त्र व उन्मुक्त प्रचार पर आधारित चुनाव लोकतान्त्रिक निर्णय प्रक्रिया का महत्वपूर्ण आधार माने जाते हैं। इस प्रकार निर्णय लेने के ढंग के रूप में लोकतन्त्र का आशय विचार-विमर्श और सहमति से राजनीतिक समाज से सम्बन्धित सभी निर्णय लेना है।

विचार-विमर्श और सहमति की निर्णय प्रक्रिया में कुछ या अधिकांश लोगों का सम्मिलित होना किसी निर्णय के ढंग को लोकतान्त्रिक नहीं बनाता है। इसके लिए निर्णय प्रक्रिया में सारे जन-समाज की सहभागिता का होना अनिवार्य है, अर्थात् निर्णय लेने में राजनीतिक व्यवस्था के सभी नागरिकों का श्रत्यक्ष या अश्रत्यक्ष सम्मिलन आवश्यक है। अगर किसी निर्णय विधि में अधिकांश व्यक्तियों को वचित रखा गया हो तो यह निर्णय प्रक्रिया लोकतान्त्रिक नहीं कही जा सकती। यहाँ यह ध्यान रखना है कि जनता के निर्णय प्रक्रिया में सम्मिलित होने के अवसर होने पर भी अगर बहुत बड़ा जन-भाग उससे उदासीन रहकर विलग रहे तो इसे निर्णयों की लोकतान्त्रिकता पर आच नहीं माना जाता है। यहाँ महत्वपूर्ण बात यह नहीं है कि समाज के कितने लोग निर्णय प्रक्रिया में सहभागी होते हैं वरन् यह तथ्य महत्वपूर्ण है कि कितने लोगों को ऐसा करने के साधन व अवसर प्राप्त हैं। निर्णय प्रक्रिया में सम्पूर्ण समाज को सहभागी बनाने का दूसरा नाम ही लोकतन्त्र है। नियतकालिक चुनाव (periodic elections) तथा वयस्क मताधिकार, जन-सहभागिता के उपकरण हैं।

विचार-विमर्श तथा जन-सहभागिता के सबको समान अवसर निर्णय विधि को अवश्य ही लोकतान्त्रिक बनाते हैं परन्तु शायद ऐसा सम्भव नहीं कि समाज से सम्बन्धित हर निर्णय पर समस्त जनता की सहमति होती हो। इस सहमति के अभाव में निर्णय लेने की कोन-सी विधि अपनाई जाए कि निर्णय प्रक्रिया की लोकतान्त्रिक प्रकृति बनी रहे और शीघ्रता से निर्णय लिये जा सकें। वैसे तो समस्त जनता की सहमति से लिया गया निर्णय आदर्श कहा जा सकता है, पर व्यवहार में सबके सब निर्णयों पर सहमति असम्भव नहीं तो भी दुष्कर अवश्य लगती है। इसलिए सबकी सहमति के अभाव में निर्णय बहुमत के आधार पर किये जाते हैं। इस प्रकार बहुमत के आधार पर किए गए निर्णय लोकतान्त्रिक ही माने जाते हैं, क्योंकि इन निर्णयों में अधिकांश लोगों की सहमति सम्मिलित रहती

है। यहाँ यह बात ध्यान देने की है कि बहुमत के आधार पर निर्णय लेना, सबकी सहमति के बाद, निर्णय लेने की श्रेष्ठतम विधि कहा जाता है। अगर बहुमत के आधार पर निर्णय नहीं लिये जाए तो निर्णय की प्रक्रिया अलोकतान्त्रिक कहलाती है। साथ ही निर्णयों में बहुमत के आधार का परित्याग करना, लोकतान्त्रिक निर्णय प्रक्रिया का ही, परित्याग कहा जा सकता है। यही कारण है कि लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में चुनाव परिणामों से लेकर विधान मण्डलों व मन्त्रि परिषदों तक में निर्णय बहुमत के आधार पर किये जाते हैं। अभी तक मनुष्य निर्णय लेने का इससे श्रेष्ठतर विकल्प नहीं खोज पाया है। अतः लोकतान्त्रिक निर्णय प्रक्रिया की यह आवश्यक शर्त है कि हर स्तर पर निर्णय बहुमत के आधार पर लिये जाएं। यहाँ यह भी ध्यान रखना है कि बहुमत के अर्थ पर गम्भीर विवाद है। हम इस विवाद में अभी पड़कर इतना ही कहेंगे कि लोकतन्त्र में विभिन्न विकल्पों में से जिसका सापेक्ष बहुमत होता है वही विकल्प निर्णय मान लिया जाता है।

उपरोक्त तथ्य निर्णय के प्रक्रियात्मक पहलुओं से सम्बद्ध है, पर निर्णय प्रक्रियाओं को व्यावहारिकता प्रदान करने के लिए सरचनात्मक आधार भी होना चाहिए। इसलिए ही हर लोकतान्त्रिक समाज में निर्णय लेने की प्रक्रियाओं के सरचनात्मक आधार सविधान द्वारा निर्धारित किये जाते हैं। उदाहरण के लिए, यह कहा जा सकता है कि जन-सहभागिता को सम्भव बनाने के लिए सभी लोकतान्त्रिक सविधानों में नियतकालिक चुनावों की व्यवस्था की जाती है। लोकतान्त्रिक ढंग से लिया गया निर्णय सविधान द्वारा व्यवस्थित साधनों की परिधि में ही किया जाता है। हड़ताल, हिंसात्मक तोड़ फोड़ व घरनों के द्वारा शासकों को निर्णय विरोध लेने के लिए बाध्य करना वास्तव में असंवैधानिक साधनों के प्रयोग के कारण निर्णय का अलोकतान्त्रिक ढंग माना जाता है। निर्णय प्रक्रिया को लोकतान्त्रिक बनाने के लिए यह आवश्यक है कि सविधान में निम्नलिखित व्यवस्थाएँ हों— (1) जनता के सामने प्रतियोगी पसंदों के अनेक विकल्प, (2) मताधिकार की पूर्ण समानता, (3) निर्वाचन व निर्वाचित होने की पूर्ण स्वतन्त्रता, और (4) प्रतिनिधित्व की अधिकतम समरूपता हो।

इस प्रकार किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में निर्णय की विधि को लोकतान्त्रिक बनाने के लिए संवैधानिकता ही निर्णयों का एक मात्र आधार होती है।

जब किसी राजनीतिक समाज में बहुमत के आधार पर निर्णय लिये जाते हैं तो यह सम्भावना तो रहती ही है कि कुछ लोग इन निर्णयों से सहमत नहीं हों। ऐसी अवस्था में बहुमत के निर्णय ऐसे नहीं होने चाहिए कि उनसे अल्पसंख्यकों (minorities) का अहित हो। अनेक समाजों में अनेक वर्ग, धर्म, जातियाँ तथा संस्कृतियाँ एक साथ विद्यमान रहती हैं। बहुमत के आधार पर कुछ धर्मों, जातियों या भाषाओं के लोगों के हितों के प्रतिवृत्त भी निर्णय किये जा सकते हैं। बहुमत के द्वारा किये गये निर्णयों से अल्पसंख्यकों के अधिकारों व स्वतन्त्रताओं का हनन भी किया जा सकता है। ऐसे बहुमत के निर्णय लोकतन्त्र की भावना के प्रतिकूल माने जाते हैं। अतः निर्णय प्रक्रिया की लोकतान्त्रिकता के लिए आवश्यक है कि बहुमत के बलबूते पर ऐसे निर्णय नहीं लिये जाएँ जिनमें कुछ लोगों के उचित हितों की अवहेलना हो। यह सभी सम्भव होता है जब बहु-

द्वारा लिए गए निर्णयों में अल्पसंख्यकों के हितों की भी सुरक्षा की व्यवस्था निहित हो।

लोकतान्त्रिक निर्णय प्रक्रिया के लिए यह आवश्यक है कि एक सीमा तक विचार-विमर्श, बहुसंख्यक व वाद-विवाद की छूट रहे और अन्त में बहुमत के आधार पर निर्णय ले लिए जाएं तथा बहुमत द्वारा लिए गए ऐसे निर्णय सब स्वीकार कर लें। अल्पसंख्यकों को भी बहुमत के ऐसे निर्णय स्वीकार होंगे क्योंकि इनसे उनके हितों की सुरक्षा पहुँचने की सम्भावना नहीं होती। परन्तु बहुमत के आधार पर किए गए निर्णय कुछ लोगों का अहित करने वाले होने पर लोकतान्त्रिक निर्णय प्रक्रिया के प्रतिकूल माने जाने लगते हैं। इससे समाज में सहमति तथा आधारभूत ऐक्य समाप्त हो जाता है और समाज के टूटने का मार्ग खुल जाता है। इससे लोकतन्त्र का आधार सुष्ट हो जाता है। अतः गहराई से देखने पर लोकतान्त्रिक राजनीतिक प्रक्रिया वस्तुतः विचार-विमर्श, वाद विवाद सामंजस्य और लेन-देन (give and take) की ही प्रक्रिया है। जिस राजनीतिक समाज में निर्णय लेने का ढंग उल्टा-पल्टा रहता है तो वह राजनीतिक व्यवस्था लोकतान्त्रिक तथा उस समाज के लोगों द्वारा लिए गए निर्णय लोकतान्त्रिक ढंग से लिए गए निर्णय नहीं जाएंगे। इन तथ्यों में से किसी एक अवहेलना या अभाव सम्पूर्ण व्यवस्था की प्रवृत्ति में ही मौलिक परिवर्तन ला देता है। अतः लोकतान्त्रिक व्यवस्था के लिए यह अनिवार्य है कि निर्णय, आपसी विचार-विमर्श, जन-सहभागिता और बहुमत के आधार पर लिए जाएं अगर ऐसे निर्णय सर्वधार्मिकता-युक्त व अल्पसंख्यकों के हितों के पोषक हों तो वह लोकतन्त्र के सुदृढ़ आधार स्तम्भ हो जाते हैं। इस तरह, निर्णय लेने के ढंग के रूप में लोकतन्त्र ऐसी व्यवस्था है जिसमें समाज के लिए व्यवहार के मानदण्ड स्थापित होते हैं और व्यक्ति की राजनीतिक गतिविधियों का सुनिश्चित प्रतिमान प्रकट होता है।

(ख) निर्णय लेने के सिद्धान्तों के रूप में लोकतन्त्र (Democracy as a set of principles by which decisions are made)—समाज में जो भी राजनीतिक निर्णय लिए जाएं उनका कुछ सिद्धान्तों पर आधारित होना आवश्यक है अन्यथा निर्णयों में न तो समरूपता (consistency) रहेगी और न ही निर्णय दिसात्मक एकरा-युक्त बन पाएंगे। इसीलिए हर राजनीतिक समाज में कुछ निश्चित सिद्धान्तों की परिधि होती है जिसके दायरे में लिए गए निर्णय ही दिसात्मक एकरा-युक्त गतिविधियाँ बन पाएंगे हैं। यह निश्चित सिद्धान्त लोकतन्त्र व निरंकुशतन्त्रों में अनिवार्यतः पाये जाते हैं। दोनों प्रकार की प्रणालियों में इन सिद्धान्तों की मौलिक असमानताएँ इन दोनों को भिन्न-भिन्न ही नहीं बनाती हैं, अपितु इन्हें एक-दूसरे के प्रतिकूल प्रणालियाँ बना देती हैं। लोकतान्त्रिक प्रणाली उस राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान रह सकती है जहाँ समाज के सम्बन्ध में निर्णय लेने के आधार स्वरूप कुछ सिद्धान्त व्यवहार में प्रयुक्त होते हैं। इन सिद्धान्तों पर आधारित निर्णय ही लोकतान्त्रिक ढंग से लिए गए निर्णय कहला सकते हैं। वास्तव में निर्णय लेने के ढंग के रूप में लोकतन्त्र सभी यथार्थता-युक्त बनता है जब यह सिद्धान्त निर्णय लेने के ढंग के मार्गदर्शक बने रहें। संक्षेप में, यह सिद्धान्त इस प्रकार व्यक्त किये जा सकते हैं—

- (1) प्रतिनिधि सरकार का सिद्धान्त ।
- (2) उत्तरदायी सरकार का सिद्धान्त ।
- (3) संवैधानिक सरकार का सिद्धान्त ।
- (4) प्रतियोगी राजनीति का सिद्धान्त ।
- (5) लोकप्रिय सम्प्रभुता का सिद्धान्त ।

किसी भी शासक व्यवस्था को लोकतान्त्रिक तभी कहा जाता है जब राजनीतिक व्यवस्था में निर्णय लेने का कार्य जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा ही सम्पादित हो, अर्थात् लोकतान्त्रिक व्यवस्था में सरकार का गठन प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त पर आधारित होना चाहिए। आधुनिक लोकतन्त्रों में नीति-निर्माताओं अथवा शासन प्रतिनिधियों को एक निश्चित अवधि के लिए जनता द्वारा चुना जाता है। इस निश्चित अवधि की समाप्ति पर शासन प्रतिनिधियों को फिर जनता के सामने पेश होना पड़ता है तथा जनता उसके द्वारा किये गये कार्यों का सेखा-गोखा लेकर उन्हें पुनः निर्वाचित कर सकती है या उनके स्थान पर नेताओं का दूसरा सँट ला सकती है। अतः नियतकालिक चुनाव शासन कर्ताओं को सही अर्थों में जन प्रतिनिधि बनाए रखने की व्यवस्था करना ही है। लोकतान्त्रिक व्यवस्था में अंतिम सत्ता जनता में निवास करती है। जनता की यह सत्ता निर्वाचन के माध्यम से प्रतिनिधियों को प्रदान कर दी जाती है। अतः प्रतिनिधि सरकार का होना लोकतन्त्र की व्यवस्था करता है, क्योंकि राजनीतिक समाज में निर्णय कर्ता केवल जन प्रतिनिधि ही होते हैं।

शासन का प्रतिनिधि स्वरूप ही किसी राजनीतिक व्यवस्था को लोकतान्त्रिक कहने में लिए पर्याप्त नहीं है। इसके लिए यह भी आवश्यक है कि शासन-शक्ति के धारक अपने हर निर्णय व कार्य के लिए जनता के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी रहे। लोकतन्त्र में शासकों को सत्ता जनता की धरोहर के रूप में प्राप्त रहती है तथा इस सत्ता का उन्हें जनता के हित में, जनता की उन्नति व प्रगति के लिए ही प्रयोग करना होता है। अगर शासक ऐसा नहीं करते हैं तो वह न जनता के सही प्रतिनिधि रह पाते हैं और न ही उत्तरदायी कहे जा सकते हैं। केवल वही राजनीतिक समाज लोकतान्त्रिक माने जाते हैं। जहाँ शासक निरन्तर उत्तरदायित्व निभाते हैं। अगर शासक उत्तरदायित्व न निभाए तो उनको हटाने की व्यवस्था रहती है। नियतकालिक चुनाव शासकों को प्रभावशाली ढंग से नियन्त्रित रखने का अवसर प्रदान करते हैं। यही कारण है कि स्वतन्त्र व नियतकालिक चुनाव व्यवस्था को लोकतन्त्र की जीवनरक्षक 'डोर' का नाम दिया जाता है। चुनाव दोहरे ढंग से किसी व्यवस्था को लोकतान्त्रिक बनाने की भूमिका अदा करते हैं। प्रथम, तो इससे लोकप्रिय नियन्त्रण की व्यवस्था होती है तथा दूसरे इससे जनता के प्रतिनिधि ही शासकों के रूप में रहते हैं।

सरकार किसी देश के प्रशासित होने की व्यवस्था का नाम है। ऐसी सरकार ने गठन व कार्य करने की विधियों का निर्धारण मनमाने ढंग में होने पर शासन व्यवस्था लोकतान्त्रिक नहीं रहती है। सरकार को लोकतान्त्रिक आधार प्रदान करने के लिए यह आवश्यक है कि इसकी संरचनात्मक व्यवस्था व कार्य-प्रणाली संविधान द्वारा निरूपित

की जाय। सविधान नियमों का ऐसा संग्रह है जो उन उद्देश्यों की प्राप्ति कराता है जिनके लिए शासन शक्ति प्रवाहित की जाती है और जो शासन के उन विविध अंगों की सृष्टि करता है जिनके माध्यम से सरकार अपनी शक्ति का उत्तरदायी ढंग से प्रयोग करती है। अतः सविधान जनता के आदर्शों को व्यावहारिक बनाने के माध्यम के रूप में सरकार का समूहक कहा जा सकता है। लोकतान्त्रिक व्यवस्था के लिए यह ही पर्याप्त नहीं है कि उसका एक सविधान हो, क्योंकि हर राज्य में किसी न किसी प्रकार का सविधान तो अनिवार्य होता है। पर ऐसे हर राज्य में संवैधानिक सरकार भी हो यह जरूरी नहीं है, क्योंकि संवैधानिक सरकार वह सरकार ही होती है जो सविधान की व्यवस्थाओं के अनुसार संगठित, सीमित और नियन्त्रित होती है तथा व्यक्ति विशेष की इच्छाओं के स्थान पर केवल विधिके अनुरूप ही संचालित होती है। हिटलर व स्तालिन के समय में जर्मनी व रूस में सविधान तो वे पर संवैधानिक सरकारें भी थी ऐसा नहीं कहा जा सकता है। इनमें राजनीतिक आचरण का आधार सविधान नहीं होकर व्यक्ति या दल की महत्वाकांक्षाएँ ही कही जा सकती हैं। अतः राज्य में केवल सविधान का होना मात्र सरकार को लोकतान्त्रिक नहीं बनाता है। केवल वह सरकार ही लोकतान्त्रिक कहें जाती है जो सविधान पर आधारित हो, सविधान द्वारा सीमित और नियन्त्रित हो व स्वैच्छापूर्णता के स्थान पर केवल विधिके अनुरूप ही संचालित हो। अतः लोकतान्त्रिक शासन के लिए संवैधानिक सरकार का होना आवश्यक है।

लोकतन्त्र में हर व्यक्ति को राजनीतिक स्वतन्त्रता रहती है। वह अपने हितों की रक्षा ■ लिए किसी भी दल या सदस्य बन सकता है तथा किसी भी व्यक्ति को अपने प्रतिनिधि के रूप में निर्वाचित करने के लिए मत दे सकता है। राजनीतिक स्वतन्त्रता की व्यावहारिकता ही प्रतियोगी राजनीति कहें जाती है। राजनीतिक व्यवस्था में प्रतियोगी राजनीति के लिए यह आवश्यक है कि अनेक समूह, दल व समूह, प्रतियोगी रूप में उस व्यवस्था में सक्रिय रहे। राजनीतिक स्वतन्त्रता की अवस्था में ही राजनीतिक दल बनकर जनता के सामने भिन्न-भिन्न प्रकार के दृष्टिकोण एवं नीति सम्बन्धी विकल्प प्रस्तुत कर सकते हैं। इनके द्वारा चुनावों में जनता के सामने अनेक विकल्पों की व्यवस्था होती है तथा जनता इनमें से किसी एक को पसन्द करके अपने मन की अभिव्यक्ति करती है। अगर किसी समाज में केवल एक ही विकल्प हो और इस विकल्प के कारण जनता को इसी का समर्थन करना पड़ता हो तो ऐसी राजनीति की प्रतियोगी राजनीति नहीं कहा जा सकता और इसके अभाव में लोकतन्त्र नहीं हो सकता है। अतः लोकतन्त्र की 'जीवन-रेखा' ही प्रतियोगी राजनीति है। राजनीतिक समाज में प्रतियोगी राजनीति की व्यवस्था करने के लिए अनिवार्यताएँ होती हैं—(1) राजनीतिक गतिविधियों की पूर्ण स्वतन्त्रता, (2) दो या दो से अधिक प्रतियोगी दलों या समूहों के रूप में वैकल्पिक पसन्दों की विद्यमानता, (3) मताधिकार की पूर्ण समानता अर्थात् सर्वव्यापी बयस्क मताधिकार की व्यवस्था, (4) प्रतिनिधित्व की अधिकतम एकरूपता, और (5) नियतकालिक चुनाव।

उपरोक्त व्यवस्थाओं के अभाव में किसी भी देश की राजनीति प्रतियोगिक नहीं बन सकती है। साम्यवादी राज्यों या अन्य एकदलीय व्यवस्थाओं वाले राज्यों में प्रतिनिधि

सरकार, उत्तरदायी सरकार तथा सर्वैधानिक सरकार की संरचनात्मक व्यवस्थाएँ रहती हैं परन्तु प्रतिभागी राजनीति का अभाव इनकी लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं की श्रेणी में नहीं आने देता है। जैसे साम्यवादी राज्यों में नियतकालिक चुनाव होते हैं तथा मतदान प्रतिशत भी करीब करीब शत-प्रतिशत रहता है। परन्तु मतदाता के सामने चुनाव उम्मीदवार के रूप में एक ही व्यक्ति के होने के कारण कोई विकल्प नहीं रहता है। इससे इसी प्रत्याशी का जो एकमात्र उम्मीदवार के रूप में खड़ा है, समर्थन करना उसकी पसन्द का सही प्रवाशन नहीं है। इसके लिए कई प्रत्याशियों का होना आवश्यक है। इससे स्पष्ट है कि लोकतन्त्र की 'सर्जीवनी' प्रतियोगी राजनीति ही होती है।

लोकतन्त्र की परिभाषा में यह स्पष्ट किया गया है कि इस व्यवस्था में शक्ति का स्रोत जनता होती है। जब हम यह कहते हैं कि जनता अपने मत सम्बन्धी अधिकार के प्रयोग द्वारा सविधान को अपनी इच्छा के अनुकूल बना सकती है अथवा वह उसके द्वारा अपने प्रतिनिधियों पर नियन्त्रण रख सकती है तो इसका तात्पर्य यही होता है कि सम्प्रभुत्व-शक्ति जनता के हाथों में रहती है। इसका यह अर्थ है कि राज्य में जनता सर्वोपरि एवं सम्प्रभु होती है। क्योंकि उसकी ही इच्छा के अनुसार राज्य-शक्ति का प्रयोग होता है। मताधिकार के कारण शासन-सम्बन्धी अन्तिम शक्ति जनता में निहित रहती है। अतः हम जनता को सम्प्रभु कहते हैं और उसमें निहित शक्ति को जनता की सम्प्रभुता कहा जाता है। लोकतान्त्रिक समाज की पहचान ही जनता की सम्प्रभुता है। इसके माध्यम से ही जनता सरकार को प्रतिनिधि उत्तरदायी व सर्वैधानिक रख पाती है। आने वाले चुनाव का भय शासकों को उत्तरदायी रखने की प्रभावशाली व्यवस्था माना गया है। अतः लोकतान्त्रिक व्यवस्था में जनता की सम्प्रभुता का सिद्धान्त अत्यधिक महत्त्व का है।

अब तक हमने लोकतन्त्र को निर्णय लेने के ढंग तथा निर्णय लेने के सिद्धान्तों के रूप में विवेचित किया है। परन्तु इससे यह प्रश्न उठता है कि निर्णय लेने की एक लोकतान्त्रिक प्रक्रिया और उसके आधारभूत सिद्धान्तों का अनुसरण क्यों किया जाए? आखिर ऐसी क्या बात है जिसके कारण राजनीतिक समाज एक विशेष निर्णय-प्रक्रिया व सिद्धान्तिक व्यवस्था के अनुपालन के लिए मर मिटने तक को तैयार हो जाता है। ऐसी क्या बात है कि भारत के नागरिक, चीन के नागरिकों के द्वारा अपनाए गए राजनीतिक साधनों व विचारधारा से अपने को बेमेल मानते हैं? क्यों चीन में प्रचलित निर्णय प्रक्रियाओं तथा सिद्धान्तों को भारत में पसन्द नहीं किया जाता है? इसके उत्तर में यही कहा जा सकता है कि चीन के समाज के आदर्श, भारत के समाज के आदर्शों से भिन्न हैं तथा चीन के आदर्शों व मूल्यों में मुकाबले में भारत का समाज अपने मूल्यों व व्यवहार के मानदण्डों को स्पष्टतर मानता है। इससे यह स्पष्ट होता है कि किसी राजनीतिक समाज में निर्णय-प्रक्रियाओं व निर्णयों के आधारभूत सिद्धान्तों का निरूपण समाज की मूल्य व्यवस्था से होता है। लोकतान्त्रिक समाज में मूल्य ही महत्वपूर्ण कहे जाते हैं, क्योंकि इन मूल्यों के द्वारा निर्णय सिद्धान्तों व निर्णय के ढंगों का नियमन होता है। वास्तव में लोकतन्त्र व तानाशाही प्रणाली में यह मूल्य व्यवस्था का अन्तर ही आधारभूत होता है। अतः लोकतन्त्र का आदर्श मूल्यों के सेट या समूह के रूप में परिभाषित करना भी आवश्यक है।

(ग) आदर्श मूल्यों के रूप में लोकतन्त्र (Democracy as a set of normative values)—लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली की आधारभूत कसौटी इसकी मूल्य व्यवस्था में निहित है। इन्हीं मूल्यों के आधार पर किसी व्यवस्था को लोकतान्त्रिक या अलोकतान्त्रिक कहा जा सकता है। कोरी तथा अब्राहम ने लोकतान्त्रिक समाज के निम्नलिखित मूल्यों को आधारभूत बताया है—(1) व्यक्तिगत व्यक्तित्व का सम्मान (respect for individual personality), (2) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता (individual freedom), (3) विवेक में विश्वास (belief in rationality), (4) समानता (equality), (5) न्याय (justice) और (6) विधि का शासन या संविधानवाद (rule of law or constitutionalism)।

(i) मानव समाजों में कुछ आदर्शों व मूल्यों की व्यवस्था से उनसे भी उच्चतर आदर्श उपलब्ध हो जाते हैं। हर समाज में कुछ ऐसे मूल्य होते हैं जिनकी व्यवस्था ही इसलिए की जाती है कि जिससे समाज उनसे भी श्रेष्ठतर मूल्यों की प्राप्ति करने के मार्ग पर आगे बढ़ सकें। उदाहरण के लिए, व्यक्ति का स्वतन्त्रता व सामाजिक समानता में विश्वास ही इसलिए होता है कि इनके सहारे उसके व्यक्तित्व के विकास का सर्वश्रेष्ठ वातावरण प्रस्तुत होता है। व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास के लिए यह अनिवार्य है कि व्यक्तिगत व्यक्तित्व का सम्मान किया जाय जिससे हर व्यक्ति अपने ढंग से, बेरोकटोक अपनी पूर्णता के मार्ग पर आगे बढ़ सके। लोकतान्त्रिक समाज का यह आदर्श या मूल्य सर्वाधिक महत्त्व का माना जाता है। हर व्यक्ति के लिए स्व-अभिभक्ति का अवसर व साधन महत्त्व रखते हैं। मनुष्य के विकास में व्यक्तित्व के भौतिक व बाहरी पहलुओं से कहीं अधिक महत्त्वपूर्ण उसके आंतरिक पहलुओं का है। मनुष्य चाहता है कि वह परिपूर्ण बने। इसके लिए यह आवश्यक है कि उसके व्यक्तिगत व्यक्तित्व का मान-सम्मान हो। इसके अभाव में व्यक्ति के पास सब कुछ होते हुए भी उसे रिक्तता या कुछ कमी महसूस होती है। अतः लोकतन्त्र के दृष्टिकोण में, सर्वोच्च मूल्य व राजनीतियों का अन्तिम ध्येय, व्यक्ति की मुक्ति व व्यक्तित्व का सम्मान करना है। यहाँ यह ध्यान रखना होगा कि व्यक्तिगत व्यक्तित्व के सम्मान का मूल्य राजनीतियों में अन्य मूल्यों की विद्यमानता को अस्वीकार नहीं करता है। व्यक्तियों व समूहों के और भी श्रेष्ठतर आदर्श हो सकते हैं। यह मूल्य वास्तव में उनका विरोधी नहीं है। यह तो वास्तव में अन्य आदर्शों व मूल्यों की प्राप्ति के लिए व्यक्ति को अनिवार्यतः उत्प्रेरित करता है। अतः लोकतन्त्र व्यवस्था का सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण मूल्य, जिससे अन्य मूल्यों की प्राप्ति का मार्ग प्रशस्त होता है, व्यक्तिगत व्यक्तित्व का सम्मान है। वास्तव में लोकतान्त्रिक व्यवस्था का यह ऐसा आधार स्तम्भ है जिसके सहारे अन्य मूल्य भी प्राप्त किये जा सकते हैं।

(ii) लोकतान्त्रिक समाज का दूसरा महत्त्वपूर्ण मूल्य स्वतन्त्रता का है। लोकतन्त्र के विचार के इतिहास में इस शब्द का कई अर्थों में प्रयोग हुआ है। एक राजनीतिक आदर्श के रूप में स्वतन्त्रता के नकारात्मक और सकारात्मक दो पहलु माने जाते हैं। इसके नकारात्मक पहलु में स्वतन्त्रता का अर्थ बन्धनों व ज़बर्दस्ती का अभाव है, तथा सकारात्मक रूप में इसका अर्थ जीवन की उन परिस्थितियों व स्थितियों के होने से लिया जाता है जिसमें

व्यक्ति अपने सही स्वरूप को प्राप्त कर सकता है। इसके अर्थ के नकारात्मक व सकारात्मक पहलू आपस में बेमेल पड़ते हैं। इसलिए स्वतन्त्रता यह अर्थ सभी प्रकार के प्रतिबन्धों का अभाव अराजकता व अव्यवस्था का मार्ग तैयार करता है जो इसके दूसरे अर्थ को अव्यावहारिक बना देता है। अतः लोकतान्त्रिक मूल्य में स्वतन्त्रता का सही अर्थ समझना आवश्यक है।

सीते के अनुसार 'स्वतन्त्रता अति शासन का विलोम है'। लास्की की मान्यता है कि स्वतन्त्रता वह स्थिति है जिसमें व्यक्ति बिना किसी बाहरी बाधा के अपने जीवन के विकास के तरीके को चुन सकता है। अतः स्वतन्त्रता सब प्रकार के प्रतिबन्धों का अभाव नहीं अपितु अनुचिन् के स्थान पर उचित प्रतिबन्धों की व्यवस्था है, अर्थात् स्वतन्त्रता का तात्पर्य नियंत्रणों के अभाव, उच्छृंखलता से न होकर उस नियन्त्रित स्वतन्त्रता से है जो उचित प्रतिबन्धों द्वारा मर्यादित हो। लोकतन्त्र में स्वतन्त्रता का यही अर्थ लिया जाता है। इसी अर्थ में यह लोकतान्त्रिक समाजों में सर्वप्रिय मूल्य के रूप में अपनाया जाता है। अतः स्वतन्त्रता का लोकतान्त्रिक मूल्य के रूप में तात्पर्य वैयक्तिक व्यवहार की नियमितता और मर्यादा से है। इसका सम्बन्ध आवश्यक रूप से समाज की इकाई के रूप में व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास से होता है जिससे व्यक्तिगत व्यक्तित्व का सम्मान हो सके।

(111) कोरी तथा अब्राहम का कहना है कि 'लोकतान्त्रिक आदर्शों में यह धारणा सन्निहित है कि मनुष्य एक विवेकशील प्रणाली है जो कार्य करने के सिद्धान्तों का निर्णय करने और अपनी निजी इच्छाओं को उन सिद्धान्तों के अधीनस्थ बनाए रखने में समर्थ है।⁴ वास्तव में यह धारणा अपने आप में बड़ी महत्वपूर्ण है, क्योंकि यदि व्यक्ति विवेक की पुकार नहीं सुनने तो लोकतन्त्र एक स्थायी शासन प्रणाली कभी नहीं बन सकेगी। व्यक्तियों के परस्पर विरोधी दावों, उद्देश्यों और हितों में विवाद और वार्ता द्वारा तब तक कभी सामंजस्य स्थापित नहीं हो सकता जब तक कि ऐसे सामान्य स्वीकृत नियमों का अस्तित्व न हो, जिनके आधार पर वार्ता या विवाद में किस पक्ष की जीत मानी जाएगी इसका, निर्णय न किया जा सके। इन नियमों में सबसे साधारण और स्पष्ट नियम तो यही है कि बहुमत का निर्णय और विचार ही मान्य होना चाहिए। यहाँ यह ध्यान रखना होगा कि बहुमत का कोरा सिद्धान्त भी उसी प्रकार अविवेकपूर्ण है जिस प्रकार कि 'जिसकी लाठी उसकी भैंस' वाली धारणा। मनुष्य केवल विवेकी यन्त्र (logical machine) ही नहीं है। वह भावनाओं का पुतला भी है। अतः लोकतान्त्रिक आदर्शों को यह मानकर चलना होगा कि प्रयत्नों से मनुष्य को भावनाओं के स्तर से विवेक के स्तर पर लाया जा सकता है जिससे वह अपने मतभेदों को बातचीत करके या कुछ सिद्धान्तों का सहारा लेकर तय कर सके। इस प्रकार लोकतान्त्रिक आदर्शों में मनुष्य की विवेकशीलता की धारणा सन्निहित होनी चाहिए। अगर मनुष्य की विवेकशीलता की बात छोड़

⁴ J. A. Corry and Henry J. Abraham, *Elements of Democratic Government*, 3rd ed. New York, Oxford University Press, 1958, p. 217.

दो जगह तो लोकतान्त्रिक समाज के स्थान पर अराजक समाज ही स्थापित होगा।

(iv) लोकतान्त्रिक आदर्श के रूप में हम स्वतन्त्रता का ऊपर उल्लेख कर चुके हैं। ऐसा कहा जाता है कि स्वतन्त्रता समानता से अविच्छिन्न रूप से सम्बन्धित है। इसलिए ही मायद आर्मीनादम ने यह कहा है कि 'फ्रांस के आतिकारियों ने जब युद्ध घोषणा करते हुए स्वतन्त्रता, समानता और भ्रातृत्व का नारा लगाया था तब वे न तो पागल थे और न मूर्ख'।⁴ इसका सकेत इस बात की ओर है कि स्वतन्त्रता के मूल्य की त्रिविधता के लिए समानता के मूल्य का अस्तित्व आवश्यक है। समानता प्रजातन्त्र की स्थापना का एक प्रधान सत्य है। इसका सामान्य अर्थ उन विषयताओं के अभाव से लिया जाता है जिसके कारण असमानता पनपती है। समाज में दो प्रकार की असमानता पाई जाती है। एक प्रकार की असमानता यह है जिसका मूल व्यक्तियों की प्राकृतिक असमानता है, परन्तु इस प्रकार की असमानता का कोई निराकरण सम्भव नहीं हो सकता। इसलिए इस समानता से किसी को शिकायत नहीं रहती है। दूसरे प्रकार की असमानता यह है जिसका मूल समाज द्वारा उत्पन्न की हुई विषमता होती है। हम देखते हैं कि बुद्धि, बल और प्रतिभा की दृष्टि से अच्छे होने पर भी निर्धन व्यक्तियों के बच्चे अपने व्यक्तित्व का वैसा विकास नहीं कर पाते, वैसा विकास बुद्धि, बल और प्रतिभा की दृष्टि से निम्नतर स्तर के होते हुए भी, धनिकों के बच्चे कर लेते हैं। इस प्रकार की असमानता का कारण समाज द्वारा उत्पन्न परिस्थितियों का वह वैषम्य होता है जिसके कारण सब लोगों को व्यक्तित्व विकास का समान अवसर प्राप्त नहीं हो पाता है। अतः राजनीतिक समाज में समानता का तात्पर्य ऐसी परिस्थितियों के अस्तित्व से होता है, जिसके कारण सब व्यक्तियों को व्यक्तित्व विकास के समान अवसर प्राप्त हो सकें।

लोकतान्त्रिक दृष्टि से समानता का राजनीतिक पहलू महत्वपूर्ण है। समानता के राजनीतिक रूप का अर्थ यह है कि राजनीतिक व्यवस्था में सभी नागरिकों को समान नागरिक और राजनीतिक अधिकार उपलब्ध हों। राजनीतिक समानता का यह अर्थ नहीं है कि राज्य में प्रत्येक व्यक्ति समान शक्ति का प्रयोग करता हो। इसका अभिप्राय केवल यह है कि प्रत्येक व्यक्ति समान राजनीतिक अधिकारों का प्रयोग कर सके। समानता का यह पक्ष किसी समाज के नागरिकों को शासन-प्रक्रिया में सम्मिलित करने की व्यवस्था माना जाता है। इससे सभी व्यक्तियों को समान रूप से शासन में भाग लेने का अवसर मिल जाता है। इसमें वोट देना, निर्वाचित पद के लिए उम्मीदवार होना या सरकारी पद प्राप्त करना प्रमुख है। इन सब में सबको अवसरों की समानता ही राजनीतिक समानता कही जाती है। यह लोकतन्त्र का आधार मानी जाती है।

समानता का दूसरा पक्ष नागरिक समानता है। उसका तात्पर्य सभी को नागरिकता के समान अवसर प्राप्त होने से होता है। नागरिक समानता की अवस्था में व्यक्ति के मूल अधिकार सुरक्षित होने चाहिए तथा सभी को कानून का संरक्षण समान रूप से प्राप्त

⁴E. Asirvatham, *Political Theory*, Lucknow, The Upper India Publishing House, 1949, p. 221.

होना चाहिए, क्योंकि कानून की दृष्टि से यदि धन, पद, वर्ग अथवा धर्म के आधार पर भेद होने लगे, तो उससे नागरिक असमानता उत्पन्न हो जाएगी। नागरिक समानता के आधार पर ही सामाजिक समानता लाना सम्भव होता है और यह राजनीतिक समानता को यथार्थता के तत्त्व से युक्त करती है। आधुनिक युग में समानता का एक और पक्ष महत्वपूर्ण माना जाने लगा है। यह है आर्थिक समानता। इस समानता को समाज-वादियों ने अपने आधारभूत सिद्धान्त के रूप में अपनाया है। इसका अर्थ यह है कि सब मनुष्यों के पास आवश्यकतानुसार पर्याप्त सम्पत्ति हो और कोई सम्पत्ति के स्वामित्व की दृष्टि से ऐसी स्थिति में नहीं हो कि दूसरे का शोषण कर सके। आर्थिक समानता का अर्थ यह नहीं है कि सभी के पास समान सम्पत्ति अथवा धन हो। इसका तो केवल इतना ही तात्पर्य है कि सम्पत्ति तथा धन का उचित वितरण हो जिससे उसके अभाव के कारण किसी व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास में बाधा न पड़े। आर्थिक समानता वास्तव में राजनीतिक समानता को अर्थपूर्ण व वास्तविक बनाती है। यही कारण है कि आधुनिक लोकतन्त्रों में राजनीतिक व आर्थिक समानता का मूल्य सर्वाधिक महत्व का माना जाने लगा है। इसके बिना न व्यक्ति के व्यक्तिगत व्यक्तित्व का सम्मान हो सकता है और न ही व्यक्ति की स्वतन्त्रता की सच्चे अर्थों में व्यवस्था हो सकती है।

(v) लोकतान्त्रिक व्यवस्था न्याय पर आधारित होनी चाहिए। न्याय की प्राप्ति लोकतन्त्र का आधार है। अनेक राजनीतिक दार्शनिक तो यह मानते हैं कि लोकतान्त्रिक प्रणाली ही न्याय की प्राप्ति का एकमात्र साधन है। वैसे न्याय लोकतन्त्र का ऐसा मूल्य है जो अपने आप में व्यापकतम प्रकृति रखता है। इस कारण इसे बहुत कुछ अस्पष्ट सा ही माना जाता है। फिर भी, इतना तो कहा हो जा सकता है कि लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था में अन्याय के लिए बहुत कम स्थान रहता है। लोकतन्त्र में राजनीतिक स्वतन्त्रताएँ, समानताएँ और सुरक्षाएँ हर नागरिक को प्राप्त रहती हैं। इस कारण, हर व्यक्ति अन्याय की अवस्था से अपने आपको मुक्त करने के कारणर साधन रखता है। अतः न्याय की व्यवस्था उस समाज में स्वतः ही हो जाती है जहाँ स्वतन्त्रता, समानता और व्यक्तिगत व्यक्तित्व का सम्मान करने की सप्तागत व्यवस्थाएँ होती हैं। राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक दृष्टियों से लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में हर नागरिक को न्याय प्राप्त होना लोकतान्त्रिक मूल्यों को सुदृढ़ करना माना जाता है।

(vi) संविधानवाद, विधि के शासन का आदर्श प्राप्त करने का साधन है। यह उन विचारों व सिद्धान्तों की ओर संकेत करता है, जो उस संविधान का विवरण व समर्थन करते हैं, जिनके माध्यम से राजनीतिक शक्ति पर प्रभावशाली नियन्त्रण स्थापित किया जा सके। यह संविधान पर आधारित विचारधारा है, जिसका मूल अर्थ यही है कि शासन संविधान में लिखित नियमों व विधियों के अनुसार ही संचालित हो तथा उस पर प्रभावशाली निदन्त्रण स्थापित रहे, जिससे वे मूल्य और राजनीतिक आदर्श सुरक्षित रहे जिनके लिए समाज राज्य के बंधन स्वीकार करता है। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं कि संविधान के नियमों के अनुसार शासन संचालन मात्र ही संविधानवाद है। ऐसा तो किसी निरंकुश शासन में भी हो सकता है। एक तानाशाह अपनी इच्छा अनुसार संविधान-

बनाकर, जनता की इच्छाओं और आकांक्षाओं की अवहेलना करता हुआ उन पर यह सविधान बलपूर्वक लागू कर सकता है। ऐसे सविधान में जनता के आदर्शों व मूल्यों का समावेश नहीं होता है, और इस कारण यह व्यवस्था सविधानवाद का विरोध ही होगी। अतः सविधानवाद, सविधान के नियमों के अनुरूप शासन संचालन से अधिक है। इसका अर्थ है, निरंकुश शासन के विपरीत नियमानुबल शासन, जिसमें मनुष्य की आधारभूत मान्यताओं, आस्थाओं और मूल्यों की व्यवहार में उपलब्धि सम्भव हो। इस अर्थ में सविधानवाद लोकतन्त्र का एक ऐसा मूल्य है जो अन्य मूल्यों में वास्तविकता लाता है। यह व्यक्तियों के स्वयं पर विधियों के शासन की स्थापना का नाम है। अतः लोकतान्त्रिक व्यवस्था में शासकगण या सत्तार विधि का शासन या सविधानवाद का मूल्य ही करता हुआ कहा जा सकता है।

उपरोक्त वर्णन में हमने लोकतन्त्र की अवधारणा के तीन अर्थों का स्पष्टीकरण किया है। इस विवेचन से यह निष्कर्ष निकालना बचन नहीं होगा कि लोकतन्त्र वास्तव में जोयम का एक तरीका है। यह राजनीति में समाज के मूल्यों का भी द्योतक है। यह उन सिद्धान्तों व निर्णय करने की प्रक्रियाओं का संकेतक भी है जिनसे यह मूल्य सुरक्षित और व्यावहारिक बनते हैं। इस वर्णन से यह भी स्पष्ट होता है कि निर्णय व हम के रूप में लोकतन्त्र, निर्णय लेने के सिद्धान्तों के रूप में लोकतन्त्र का पूरक है तथा यह दोनों आदर्श मूल्यों के रूप में लोकतन्त्र को यथार्थता प्रदान करते हैं। लोकतन्त्र के अर्थ के विस्तृत विवेचन के बाद यह समझना सरल हो जाता है कि लोकतन्त्र की विभिन्न विचार-धाराएँ कौन कौनसी हैं तथा लोकतन्त्र के इन दृष्टिकोणों के बीच क्या मौलिक अन्तर है ?

लोकतन्त्र के विभिन्न दृष्टिकोण या अवधारणाएँ (Different Concepts of Democracy)

लोकतन्त्र की अवधारणा का विषय अर्थ तथा विशिष्ट मान्यताएँ होती हैं। अवधारणा के रूप में इसके अर्थ, सिद्धान्तों व मूल्यों का विस्तृत वर्णन हम ऊपर कर आए हैं। यह लोकतन्त्र की सिद्धान्तिक व विपुल व्याख्या है। व्यवहार में प्रत्येक व अमरीका के लोकतांत्रिक शासन भी इसमें अनुरूप नहीं रहे हैं। इतना ही नहीं वर्तमान विश्व के अधिकांश राज्य 'लोकतान्त्रिक' होने का दावा करते हैं। कहीं लोकतन्त्र की केवल शासन का रूप माना गया है तो वहीं इसे जीवन काठग या सामाजिक दर्शन कहा गया है। ऐसी अवस्था में यह तो मानना ही होगा कि लोकतन्त्र सम्बन्धी विचारों में आजकल बहुत अन्तर आ गये हैं। यह वैचारिक अन्तर लोकतन्त्र के सिद्धान्तों व मूल्यों में भी परिलक्षित होने लगे हैं। इस कारण लोकतन्त्र के अनेक दृष्टिकोण सामने आ गये हैं। अतः विपुल लोकतन्त्र के मानदण्डों के आधार पर किसी व्यवस्था की लोकतान्त्रिक या अलोकतांत्रिक घोषित करने के बजाय, लोकतन्त्र के प्रचलित दृष्टिकोणों, उनकी मान्यताओं व मूल्यों को समझना अधिक उपयुक्त होगा। मान्यताओं की समानता एवं प्रचलन के आधार पर प्रजातन्त्र-विषयक दृष्टिकोणों को तीन भागों में विभाजित किया गया है।

(क) पश्चिमी या उदारवादी दृष्टिकोण, (ख) साम्यवादी दृष्टिकोण, और (ग) समाजवादी दृष्टिकोण।

लोकतन्त्र के इन दृष्टिकोणों में आदर्श मूल्यों व सिद्धान्तों के अन्तर होने के कारण निर्णय की प्रक्रियात्मक व्यवस्थाओं में भी मौलिक अन्तर पाए जाते हैं। मान्यताओं की मोटी समानता एवं प्रचलन के आधार पर सभी को प्रजातन्त्र कहा गया है, किन्तु इनमें अन्तर्निहित विचारों में पर्याप्त अन्तर हैं। इनके पृथक् पृथक् विवेचन से विभिन्न दृष्टिकोणों में व्याप्त समानताओं व असमानताओं को समझा जा सकता है।

(क) लोकतन्त्र का पश्चिमी या उदारवादी दृष्टिकोण (The concept of western or liberal democracy)—लोकतन्त्र के पश्चिमी दृष्टिकोण में राजनीतिक लोकतन्त्र या सर्वैधानिक लोकतन्त्र को प्रधानता दी जाती है। लोकतन्त्र के इस दृष्टिकोण के सिद्धान्तों को लेकर विद्वान एक ही बात को अलग-अलग ढंग से प्रस्तुत करते हैं। राबर्ट सी बोन ने सर्वैधानिक उदार लोकतन्त्र के लिए निम्न सिद्धान्तों को आवश्यक माना है।

(1) नीति निर्माताओं के निर्वाचन में जन-सहभागिता; (2) भावी नीति निर्माताओं के दो या दो से अधिक प्रतिद्वंद्वी समूहों में से पसंद के विकल्प; (3) मताधिकार की पूर्ण समानता; (4) प्रतिनिधित्व की अधिकतम एकरूपता; (5) मतदाताओं को पसंद, तथा वैध राजनीतिक समूहों को राजनीतिक गतिविधियों की पूर्ण स्वतन्त्रता; (6) निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा लम्बे विचार-विमर्श के बाद बहुमत से नीति निर्णयों का निर्धारण; (7) समय-समय पर नियमित चुनावों के माध्यम से निर्वाचित प्रतिनिधियों का मतदाताओं के प्रति उत्तरदायित्व।

एलेन बाल* ने भी उदारवादी प्रजातन्त्रीय शासन पद्धति के लक्षणों की लम्बी सूची बनाई है। यह लक्षण, राबर्ट सी० बोन द्वारा बताए गए लक्षणों से बहुत भिन्न नहीं हैं। इनको उद्धृत करके दोनों की समानताओं को देखना आसान रहेगा। एलेन बाल के द्वारा बताए गए लक्षण निम्नलिखित हैं—

(i) एक से अधिक राजनीतिक दल होते हैं। दल राजनीतिक सत्ता के लिए एक दूसरे से छुटकर प्रतियोगिता कर सकते हैं।

(ii) सत्ता के लिए प्रतियोगिता छिपाव-दुराव के साथ नहीं बरन छुटकर होती है। यह प्रतियोगिता स्थापित तथा स्वीकृत प्रक्रिया के आधार पर होती है।

(iii) राजनीतिक सत्ता से जुड़े हुए पदों पर चुनाव या नियुक्ति या अपेक्षाकृत खुले रूप में होती है।

(iv) व्यापक मताधिकार पर आधारित चुनाव समय-समय पर होते रहते हैं।

(v) सरकारी निर्णयों को प्रभावित करने के लिए प्रभावक गुटों को कार्य करने का अवसर मिलता है। 'ट्रेड-यूनिऑनों' जैसा अन्य स्वयंसेवी समूहों या संघाओं जैसे समूहों पर सरकार का कड़ा नियंत्रण नहीं होता है।

(vi) अभिव्यक्ति तथा धर्म की स्वतन्त्रता और स्वेच्छाचारी ढंग से बढ़ी न बनाए जाने आदि की नागरिक स्वतन्त्रताएँ सरकार द्वारा मान्य होती हैं और सरकार उनकी रक्षा करती है।

(vii) 'स्वाधीन' न्यायपालिका होती है।

(viii) टेलीविजन, रेडियो, अखबार जैसे जन सम्पर्क माध्यमों पर सरकार का एकाधिकार नहीं होता है। बल्कि कुछ सीमाओं के अन्दर रहकर सरकार की आलोचना करने की भी स्वतन्त्रता होती है।

एलेन दाल स्वयं यह स्वीकार करते हैं कि 'उदारवादी' प्रजातन्त्रीय पद्धतियों के लक्ष्यों के इस मोटे ढंगरे में कई खतरे निहित हैं। ऊपर दिए गए सशर्तों में कई महत्वपूर्ण भिन्नताएँ होने के धतरे भी कम नहीं हैं। दक्षिण अफ्रीका में प्रतियोगी द्विदलीय पद्धति है लेकिन निष्पक्षताएँ कम से कम नहीं कहा जा सकता कि वहाँ एक ही प्रभावी राजनीतिक दल वाले देश तजानिया की अपेक्षा अधिक उरसाह से नागरिक स्वतन्त्रताओं की रक्षा की जाती है। यह प्रश्न भी किया जा सकता है कि क्या वास्तव में एक से अधिक दलों के होने से शासन सत्ता में भाग लेने का क्षेत्र विस्तृत हो जाता है अथवा क्या इससे केवल यह सूचित होता है कि दो या अधिक राजनीतिक श्रेष्ठजन (elite) वर्गों के मध्य संपर्क है। इसी तरह न्यायपालिका किस अंश तक स्वतन्त्र है या जन-सम्पर्क माध्यम किस अंश तक सरकार के नियंत्रण से मुक्त है कहना कठिन होता है ?

इसी कठिनाइयों के कारण जीन ब्लोडेल ने कहा है कि उदारवादी प्रजातन्त्र की परिभाषित करना कठिन है क्योंकि सम्मिलित अनुक्रमणिका के मुख्य उपगमों (स्वतन्त्र चुनाव, विरोधी दल के अस्तित्व) आदि का कठोरतापूर्वक क्रियान्वयन अत्यधिक कठिन लगता है। इसी तरह पीटर एच० मर्कल⁷ ने अपनी पुस्तक पोलिटिकल कन्टिनुइटी एण्ड चेंज (Political Continuity and Change) में उदार लोकतन्त्र के चार सिद्धान्तों को आधारभूत माना है—

- (1) विचार-विमर्श द्वारा शासन।
- (2) बहुमत का शासन।
- (3) अल्पसङ्ख्यकों के अधिकारों की मान्यता।
- (4) सर्वेधानिक सरकार।

उदार लोकतन्त्र के लक्ष्यों के इस विवेचन में यह स्पष्ट होता है कि इस दृष्टिकोण में व्यक्ति की स्वतन्त्रता तथा राजनीतिक समानता को आधारभूत माना गया है। इनकी व्यवस्था करने के लिए अन्य कई सत्कारक व्यवस्थाएँ अनिवार्य मानी जाती हैं। अतः उदार लोकतन्त्र व्यवस्था के सिद्धान्तों को व्यवस्थित ढंग से इस प्रकार प्रस्तुत किया जा सकता है।

मोटे तौर पर उदार लोकतन्त्र व्यक्ति की स्वतन्त्रता, राजनीतिक समानता, सामाजिक

⁷Peter H. Merkl, *Political Continuity and Change*, New York, Harper and Row, 1967, p. 102

व आदिन न्याय तथा लोक कल्याण की साधना पर का देता है। इन मूल्यों व आदर्शों को व्यावहारिकता के लिए सत्यागत व्यवस्थाएँ भी की जाती हैं। अतः उदार लोकतन्त्र के आधार दार्शनिक तथा मस्यारमक दोनों ही कहे जा सकते हैं। इनकी किसी राजनीतिक समाज में विद्यमानता ही उस राजनीतिक समाज को उदार लोकतन्त्र व्यवस्था से शचालित समाज बनाता है।

उदार लोकतन्त्र के आधार (Foundations of liberal democracy)—उदार लोकतांत्रिक प्रणालियों के मुख्यतया तीन आधार स्वीकार किए जाते हैं—दार्शनिक, सैद्धांतिक तथा मस्यारगत आधार। दार्शनिक तथा सैद्धांतिक आधार उदार लोकतांत्रिक गणराज्यों के साध्यों आदर्शों या मूल्यों का संकेत करते हैं, जबकि सस्यागत आधार इन साध्यों को व्यवहार में प्राप्त करने के साधनों की व्यवस्था है। इन तीनों आधारों का अलग-अलग विवेचन करके ही इनके साध्य-साधन सम्बन्ध को समझा जा सकता है। का हाका पृथक् पृथक् वर्णन किया जा रहा है।

उदार लोकतन्त्र के दार्शनिक आधार (Philosophical foundations of liberal democracy)—उदार लोकतन्त्रों के दार्शनिक आधार, इन राजनीतिक व्यवस्थाओं के अन्तर्गत मूल्यों से सम्बद्ध हैं। हर राजनीतिक व्यवस्था में कुछ मूलभूत मूल्य या लक्ष्य निर्धारित रहते हैं। इन्हीं आदर्शों की प्राप्ति के लिए सम्पूर्ण व्यवस्था प्रयत्नशील रहती है। इन लक्ष्यों की उपलब्धि में आने वाली हर रुकावट को राजनीतिक व्यवस्था दूर करके आगे बढ़ती रहती है। प्रमुखतया, उदार लोकतन्त्रात्मक राज्यों में चार आधारभूत मूल्य स्वीकार किए जाते हैं—(1) व्यक्ति की स्वतन्त्रता, (2) राजनीतिक समानता, (3) सामाजिक व आर्थिक न्याय और (4) लोक कल्याण।

(1) उदार लोकतन्त्रों का आधार स्तम्भ मूल्य, व्यक्ति की स्वतन्त्रता है। इसलिए ही यह कहा जाता है कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता के इर्द-गिर्द उदार लोकतन्त्रों का विचार घूमता है। इस मूल्य के पीछे प्रमुख मान्यता यह है कि व्यक्ति के व्यक्तित्व का विकास अधिकारन स्वयं व्यक्ति द्वारा ही हो सकता है। राजनीतिक व्यवस्था और सामाजिक सस्याएँ इसमें सहयोग अवश्य देती हैं, परन्तु इनका योगदान एक सीमा के बाद व्यक्तित्व के विकास में सहायक के स्थान पर बाधक बनने लगता है इसलिए व्यक्ति की स्वतन्त्रता की व्यवस्था होने पर, वह उन सामाजिक व राजनीतिक बन्धनों से अपने आपको उन्मुक्त कर सकता है जो उसके व्यक्तित्व के विकास में रोड़ा बनने लगते हैं। इसलिए उदार लोकतन्त्रों में प्रमुख जोर व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर ही है। यहाँ यह ध्यान रखना जरूरी है कि उदार लोकतन्त्रों में व्यक्ति की स्वतन्त्रता का साध्य, सापेक्ष रूप में ही स्वीकार किया जाने लगा है, यह आवश्यक भी है। परम स्वतन्त्रता (absolute freedom) तो वास्तव में असंभवता की अवस्था उत्पन्न कर देती है, जिसमें व्यक्ति का विकास अवरुद्ध ही होता है। अतः उदार लोकतन्त्रों में व्यक्ति की स्वतन्त्रता का मूल्य सीमित मरदों ही होना है।

(2) राजनीतिक समानता व आदर्श उदार लोकतन्त्र में महत्वपूर्ण माना जाता है। आज राजनीतिक शक्ति की सर्वोपरिता सर्वभाय है। इनके द्वारा अत्यन्त सभी प्रकार की

शक्तियों पर न केवल नियन्त्रण ही रखा जाता है, बरन उनकी सीमाओं का निर्धारण भी होता है। राजनीतिक शक्ति में अवपीठन (coercive) व अनिवार्यता का तत्त्व उसके उपयोग और दुरुपयोग के क्षेत्र को व्यापकतम बना देता है। इसलिए राजनीतिक शक्ति से सुरक्षा का एक साधन राजनीतिक शक्ति के प्रयोग में सहभागिता प्रदान करना है। यह सहभागिता सब व्यक्तियों को समान रूप से उपलब्ध हो इसके लिए राजनीतिक समानता आवश्यक है। यही कारण है कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता के मूल्य के साथ उदार लोकतन्त्रों में राजनीतिक समानता का अवशर् अनावश्यक माना जाता है।

(3) सामाजिक व आर्थिक न्याय के आदर्श, उदार लोकतन्त्रों के प्राण कहे जाते हैं, क्योंकि कोई भी समाज सामाजिक व आर्थिक न्याय के अभाव में एकता के सूत्र में अधिक दिन तक नहीं बंधा रह सकता। अगर राजनीतिक समाज में अनेक नहीं तो कुछ व्यक्ति या वर्ग ऐसा हो, जिसका अन्य वर्गों के द्वारा खोपण होता हो, तो यह वर्ग अंततः विरोध और विद्रोह के कगार पर पहुँच जाएगा। विद्रोह की अवस्था, सामाजिक व आर्थिक न्याय के अभाव में ही आती है और इससे व्यक्ति की स्वतन्त्रता व समानता का ही अंत होने लगता है। इसलिए सामाजिक व आर्थिक न्याय हर उदार लोकतन्त्रात्मक राजनीतिक व्यवस्था का मूलभूत आदर्श कहा जाता है।

(4) हर राजनीतिक समाज में ऐसे व्यक्ति व व्यक्ति समूह पाए जाते हैं जो कई दृष्टियों के कारण, अपने आप, अपने ही प्रयत्नों व साधनों से अन्य व्यक्तियों व समूहों के समान प्रगति-पथ पर अग्रसर नहीं हो पाते हैं। जूरी प्रतियोगिता वाले समाज में आर्थिक साधनों का अभाव होने के कारण, समाज के कई वर्ग विकास की दौड़ में पिछड़ने लगते हैं। ऐसे लोगों को साथ ले चलने पर ही राजनीतिक व्यवस्था स्थायित्व प्राप्त कर सकती है। इसलिए हर उदार लोकतान्त्रिक व्यवस्था में सरकार लोक कल्याण की साधना का प्रयत्न करती है। अधिकतम व्यक्तियों के लिए अधिकतम सुख-सुविधा की व्यवस्था ही लोक कल्याण है। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था इसके लिए होती है। इसका तारपत्र सबके हितों की सुरक्षा और सब के भले की व्यवस्था करने से है।

(1) उदार लोकतन्त्रों के सैद्धान्तिक आधार (Theoretical foundations of liberal democracy)—लोकतन्त्र के दार्शनिक आधारों को व्यवहार में दोसता प्राप्त कराने की व्यवस्था की ही सैद्धान्तिक आधार कहा गया है। उदार लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में निम्नलिखित सिद्धान्तों को आवश्यक रूप से अपनाया जाता है।

- (1) प्रतिनिधि सरकार का सिद्धान्त।
- (2) उत्तरदायी शासन का सिद्धान्त।
- (3) सर्वप्राणिक सरकार का सिद्धान्त।
- (4) प्रतियोगी राजनीति का सिद्धान्त और
- (5) जन सम्प्रभुता का सिद्धान्त।

इन सिद्धान्तों का विस्तृत विवेचन इसी अध्याय के प्रारम्भ में लोकतन्त्र के अर्थ के शीर्षक के अन्तर्गत किया जा चुका है इसलिए इनका दुबारा वर्णन नहीं किया जा रहा है।

(ii) उदार लोकतन्त्र के संस्थागत आधार (Institutional foundations of liberal democracy)—उदार लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं के आदर्श तथा सिद्धान्त सभी व्यावहारिक बनते हैं जब उनको व्यावहारिक बनाने की संस्थागत व्यवस्था की जाए। सामान्यतया उदार लोकतन्त्रों में निम्नलिखित संस्थागत व्यवस्थाएँ पाई जाती हैं।

- (1) एक से अधिक प्रतियोगी राजनीतिक दल।
- (2) सर्वव्यापी वयस्क मताधिकार।
- (3) स्वतन्त्र तथा नियतकालिक चुनाव।
- (4) स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायपालिका और
- (5) बहुमत के आधार पर निर्णय व्यवस्था।

किसी भी राजनीतिक समाज में इन संरचनात्मक व्यवस्थाओं का प्रचलन व प्रयोग होने पर उस लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था को उदारवादी लोकतन्त्र व्यवस्था कहा जाता है।

(ख) लोकतन्त्र का साम्यवादी दृष्टिकोण (The concept of communist democracy)—लोकतन्त्र का साम्यवादी दृष्टिकोण वर्तमान शताब्दी में ही महत्वपूर्ण बना है। साम्यवादियों ने लोकतन्त्र को नये अर्थों में ग्रहण किया है। सोवियत रूस तथा चीन के शासनों को जनवादी लोकतन्त्र कहा जाता है। इन शासनों का मुख्य आधार मार्क्स के विचारों पर आधारित साम्यवाद है, जिसके अनुसार उदार लोकतन्त्रों की शासन व्यवस्था लोकतन्त्र का केवल दिखावा है। साम्यवादी दृष्टिकोण के समर्थकों का कहना है कि पश्चिमी लोकतन्त्रों में शासन पर केवल साधन सम्पन्न वर्ग का नियन्त्रण होने के कारण शासनतन्त्र का प्रयोग इसी वर्ग के हितों के पोषण के लिए किया जाता है। अतः उनकी मान्यता है कि साधन सम्पन्न वर्ग के साधन के रूप में शासन व्यवस्था का प्रयोग जिस राज्य में होता है उसको लोकतान्त्रिक नहीं कहा जा सकता। साम्यवादी मानते हैं कि लोकतान्त्रिक व्यवस्था तो केवल उस शासनतन्त्र को कहा जाना चाहिए जहाँ इसका प्रयोग एक ऐसे समाज के हित साधन के लिए हो जो वर्ग रहित हो। इसके लिए, उनके द्वारा प्रतिपादित लोकतन्त्रीय शासन की स्थापना आवश्यक है तथा वही उनके मतानुसार सच्चा लोकतन्त्र है, क्योंकि ऐसी दशा में सर्वहारा वर्ग के नेतृत्व में जब यह शासक वर्ग समाप्त कर दिया जाता है, तो शोषण के साधन के रूप में राज्य का अन्त हो जाता है और सच्चे जनतन्त्र का उदय होता है।

साम्यवादी 'सरकार व शक्ति' का मिश्र अर्थ करते हैं। यहाँ शक्ति से तात्पर्य राजनीतिक शक्ति से है। उनके अनुसार सरकार पूँजीपतियों के हाथ की कठपुतली है, जो 'घनिक वर्ग' की गरीब वर्गों से रक्षा का ही कार्य करती है। उनके अनुसार राजनीतिक शक्ति का आधार आर्थिक शक्ति है। जिनके हाथ में आर्थिक शक्ति होती है उसी के हाथ में राजनीतिक शक्ति भी आ जाती है। इसलिए, उदार लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में पूँजीपति ही राजनीतिक शक्ति के धारक व संचालक होते हैं। उत्पादन के प्रमुख साधन व आर्थिक शक्ति, पूँजीवादी व्यवस्था में केवल कुछ लोगों के हाथ में रहती है, जो इसका प्रयोग अपने ही हितों की रक्षा और घन की वृद्धि में करते हैं। अतः साम्यवादी यह मानते हैं कि पश्चिमी लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक शक्तियों का प्रयोग तथा मौलिक

अधिकारों के रूप में उपलब्ध सुविधाओं का उपयोग, जनसाधारण नहीं, केवल धनिक वर्ग ही करता है। यह लोकतन्त्र की मात्र औपचारिकता है, क्योंकि आर्थिक शक्ति मुक्त वर्ग, सम्पूर्ण राजनीतिक तन्त्र का संचालक व नियन्त्रक होता है। अतः उदारवादी लोकतन्त्र कुछ के लिए ही अर्थ रखता है। जनसाधारण राजनीतिक प्रक्रिया में सहभागी होने के सैद्धांतिक अवसरों से वंचित व्यवहार में कुछ नहीं रखते हैं। 'साम्यवादियों' के अनुसार सच्चा लोकतन्त्र तभी स्थापित हो सकता है जब आर्थिक शक्ति सम्पूर्ण समाज में निहित हो जिससे राजनीतिक शक्ति भी सम्पूर्ण समाज में निहित हो जाय तथा शासनतन्त्र सफा, सबके लिए तथा सबके द्वारा संचालित हो सके। इसके लिए साम्यवादी इन संस्थागत व्यवस्थाओं को लोकतन्त्र की पूर्व शर्तों के रूप में स्थापित करने की महत्वपूर्ण मानते हैं — (1) उत्पादन तथा वितरण के साधनों पर सार्वजनिक स्वामित्व, (2) सम्पत्ति का समान वितरण, (3) साम्यवादी दल का एकाधिकार।

(1) साम्यवादी विचारधारा की आधारभूत मान्यता है कि उत्पादन व वितरण के साधनों पर व्यक्तिगत स्वामित्व, आर्थिक शक्तियों की अन्ततः कुछ व्यक्तियों में केन्द्रित कर देता है। आर्थिक शक्ति के इस प्रकार के केन्द्रण से वर्ग-समर्थन उत्पन्न होता है। इससे आर्थिक शक्ति मुक्त वर्ग, इस शक्ति से रहित वर्ग का दमन व शोषण करने लगता है। राजनीतिक शक्ति भी इसी के हाथों में केन्द्रित होने के कारण, समाज के बहुमध्यम नागरिक अपनी राजनीतिक मान्यताओं, आदर्शों व मूल्यों के स्थान पर पूँजीपतियों द्वारा आरोपित आदर्शों व मूल्यों का मानने व अपनाने के लिए मजबूर हो जाते हैं। ऐसी व्यवस्था को साम्यवादी लोकतांत्रिक नहीं मानते हैं। इसलिये उनका कहना है कि लोकतन्त्र को वास्तव में व्यावहारिक बनाने के लिए, लोकतन्त्र की मान्यताओं के प्रवाधान के रास्ते में आगे वाली दृष्टावटें दूर की जानी चाहिये। उनकी धारणा है कि यह दृष्टावटें उत्पादन व वितरण के साधनों पर सार्वजनिक स्वामित्व की व्यवस्था करने पर ही दूर हो सकती हैं। अतः साम्यवाद की मान्यता व लोकतन्त्र तब तक व्यावहारिक नहीं बन सकता है जब तक उत्पादन व वितरण के साधनों का स्वामित्व सम्पूर्ण समाज में निहित नहीं होता है।

(2) उत्पादन व वितरण के साधनों का सामाजिक स्वामित्व सम्पत्ति के समान वितरण की अवस्था अनिवार्य बना देता है। सम्पत्ति का बराबर वितरण होने से, सम्पत्ति संपूर्ण का कारण नहीं बनती है, और असाज में असमानता को जन्म नहीं दे पाती है। आर्थिक साधनों का सम्पूर्ण समाज में निहित होना, समाज को उन व्यक्तियों से मुक्त करता है, जो लोकतन्त्र की मान्यताओं की उपलब्धि में खावटें डालते हैं। आर्थिक दृष्टि से ऐसे समानता वाले समाज में ही लोकतन्त्र व्यावहारिक बनता है।

(3) साम्यवादी यह मानते हैं कि आर्थिक समानता वाले समाज में कोई वर्ग या अलग अलग हिस्सा नहीं होता है। इसलिये वर्गों के विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व व सुरक्षा करने के लिए अनेक राजनीतिक दल बनने की परिस्थितियाँ नहीं होती हैं। उनका कहना है कि वर्ग-विहीन समाज व राजनीतिक दलों की आवश्यकता ही नहीं रह जाती है। यही कारण है कि साम्यवाद, राजनीतिक दलों की अनेकता स्वीकार नहीं करता।

परन्तु जन लोकतान्त्रिक व्यवस्था के मूल्यों की प्राप्ति के लिए समाज का नेतृत्व व निर्देशन होना आवश्यक है। जिससे समाज के सम्पूर्ण साधनों व शक्तियों में समन्वय रखा जा सके और साम्यों की पूर्ति की मुख्यवस्था की जा सके। इसके लिये सम्पूर्ण जनता के दल (साम्यवादी) की आवश्यकता होती है जिसे समाज के लिए राजनीतिक शक्तियों के प्रयोग निर्देशन व नियन्त्रण का एकाधिकार प्राप्त हो। यह साम्यवादी दल सबका सच्चा प्रतिनिधित्व करता है और सबके हित में राजनीतिक शक्तियों का प्रयोग सम्भव बनाता है। ऐसा दल शोषण व दमन का प्रतीक नहीं होता है बरन सार्वजनिक हित की माधना का साधन रहता है। ऐसी व्यवस्था वाला समाज ही लोकतान्त्रिक कहा जा सकता है।

साम्यवादी जगत में उन सभी 'औपचारिक संस्थाओं' को, जो उदार लोकतान्त्रिक व्यवस्था वाले राज्यों में पाई जाती हैं सविधान में अरनाया जाता है। जैसे सविधान को लिखित, अचल व सर्वोच्च बनाया जाता है। राजनीतिक शक्तियों का विभाजन व पृथक्करण पाया जाता है। नागरिकों को मौलिक अधिकार सविधान द्वारा प्रदान किये जाते हैं और सरकार का निरन्तर उत्तरदायित्व रहे इसके लिए संस्थागत व्यवस्था की जाती है। इतना ही नहीं, 'विधि के शासन' का दिखावा भी कानूनी दृष्टि से सुस्थापित किया जाता है। यह पारंपरिक व्यवस्थाएँ, राजनीतिक शक्ति पर प्रभावशाली नियन्त्रण लगाकर उसके दुरुपयोग पर अंकुश का काम करने वाली हैं। इसलिये यह कहा जाता है कि साम्यवादी राज्यों में ही वास्तविक लोकतन्त्र है। विलियम जी० ऐन्ड्रूज ने ठीक ही लिखा है कि, "प्रक्रियात्मक लोकतन्त्र की दृष्टि से रूस का सविधान उन सभी संसदीय संस्थाओं की, जो पश्चिमी देशों में प्रचलित हैं, स्थापना करता है और उनके आपसी सम्बन्धों को भी ठीक उसी तरह मर्यादित करता है। रूस के सविधान में कई ऐसी व्यवस्थाएँ हैं जो पश्चिमी परम्परा के अनुरूप ही शक्ति नियन्त्रण के मानक (norms) व प्रक्रियात्मक नियमितताएँ स्थापित करती हैं। रूस के सविधान में नागरिकों के मौलिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की मुख्यवस्था रक्षा व्यवस्था है, विभिन्न शासन सत्ताओं के पारस्परिक सम्बन्धों की स्पष्ट व्याख्या है तथा सार्वजनिक नीति के निर्धारण व क्रियान्वयन का प्रक्रियात्मक अनुबन्ध है। इन सब बातों में यह पारंपरिक लोकतान्त्रिक सविधानों से बिल्कुल भी भिन्न नहीं है।"⁸

रूस तथा अन्य साम्यवादी सविधानों में पाई जाने वाली सभी संस्थागत व्यवस्थाएँ लोकतन्त्र की स्थापना करती हुई दिखाई देती हैं, परन्तु वास्तव में साम्यवादी समाजों में लोकतन्त्र का अनुसरण नहीं होता है। साम्यवादी राज्यों में राजनीतिक शक्ति के धारकों पर सर्वप्राथमिक नियन्त्रणों की सभी संस्थागत व्यवस्थाएँ केवल 'औपचारिकता' मात्र हैं। निश्चय रूप से ऐन्ड्रूज मेयर के शब्दों में यह कहा जा सकता है कि 'रूस का सम्पूर्ण सविधान एक धोखा है, यह क्रियान्वित नहीं होता है, और इससे राजनीतिक व्यवस्था

⁸William G Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, Princeton, Von Nostrand, 1961, p 10

की प्रकृति का सही चित्रण भी नहीं होता है।⁹ साम्यवादी राज्यों में न व्यक्ति को स्वतन्त्रता होती है और न अपने व्यक्तित्व के विकास का मार्ग चुनने का उसे विकल्प प्राप्त रहता है। अतः साम्यवादी लोकतन्त्र का विचार बहुत नया तथा अनोखा ही कहा जा सकता है।

एलेन बाल ने साम्यवादी व्यवस्थाओं के संक्षेप बताते हुए, इनके आधार पर इनको उदार लोकतन्त्रों से अलग पाया है। यह संक्षेप है—

(1) 'सिद्धान्त व्यक्तिगत तथा सामाजिक गतिविधि के सभी पहलुओं से सरकार राजनीतिक रूप से सम्बद्ध होती है।

(2) एक ही दल राजनीतिक तथा विधिक रूप से प्रभावी होता है। सारी राजनीतिक सक्रियता इसी के माध्यम से गुजरती है और प्रतियोगिता, निपुणता तथा विरोध के लिए दल ही एक मात्र संस्थागत आधार प्रस्तुत करता है।

(3) सैद्धान्तिक रूप से एक ही सुस्पष्ट विचारधारा होती है जो उस व्यवस्था के अन्तर्गत सम्पूर्ण राजनीतिक सक्रियता का विनियमन करती है। यह विचारधारा सिद्धान्त के अतिरिक्त भी बहुत कुछ होती है। यह शासन तथा जोड़-तोड़ करने का उपकरण होती है।

(4) न्यायपालिका और जन-सम्पर्क के माध्यमों पर सरकार का कठोर नियंत्रण होता है और उदारवादी लोकतन्त्रों में परिभाषित नागरिक स्वतन्त्रताएँ कठोरतापूर्वक काट-छाट दी जाती हैं।

(5) सर्वाधिकारी शासन प्रजातन्त्रीय आधार उपलब्ध करने के उद्देश्य से और शासन के लिए व्यापक जन-समर्पण प्राप्त करने के लिए जन-सक्रियता पर जोर देते हैं। जनता के भाग लेने तथा जनता की स्वीकृति से शासन का संचालन हो जाता है।¹⁰

इन संक्षेपों से एक बात स्पष्ट होती है कि लोकतन्त्र के उदारवादी दृष्टिकोण व साम्यवादी दृष्टिकोण में मूल्यों, सिद्धान्तों तथा प्रक्रियाओं के मौलिक अन्तर हैं। इस कारण अगर प्रजातन्त्र की सैद्धान्तिक व्याख्या, जो बहुत कुछ उदारवादी धारणा से प्रेरित है, का आधार लेकर देखें तो साम्यवादी व्यवस्था को लोकतान्त्रिक नहीं कहा जा सकता, पर इस निष्कर्ष पर यह दोषारोपण किया जा सकता है कि हम उदारवादी लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं को आपदवद के रूप में इस्तेमाल कर रहे हैं और उससे थोड़ा बहुत भी धर-उधर हटने को अलोकतान्त्रिक मान लेते हैं। बहा उर्कसम्मत आधार का अभाव सगत है। अतः हम इस विवेचन को इसी अवस्था में छोड़ दें तो शायद पाठक स्वयं अपना विचार बना सकेंगे कि साम्यवादी व्यवस्थाओं को लोकतान्त्रिक कहा जाय या नहीं।

(ग) लोकतन्त्र का समाजवादी दृष्टिकोण (The concept of socialist democracy)—लोकतन्त्र के उदारवादी व साम्यवादी प्रकारों की चर्चा ऊपर की गई है। इन

⁹ Alfred G. Meyer, *The Soviet Political System—An Interpretation*, New York, Random House, 1965, p. 376

¹⁰ Alan R. Ball, *op cit*, p. 48

अर्थपूर्ण बनाना है। उदाहरण के लिए भारत में लोकतन्त्र का वही रूप स्थापित होता जा रहा है। 26 जून 1975 में भारत में सफ्टकाल की घोषणा करके कुछ लोगों की बेरोकटोक चल रही स्वतन्त्रताओं को सीमित करना वास्तव में लोकतन्त्र का लोप नहीं है। यह लोकतन्त्र की सही रूप प्रदान करता है। अतः हम नोर्मन डी० पैलर के 'एशियन रावे' के फरवरी 1976 के अंक में छपे एक लेख *India in 1975 Democracy in Eclipse*¹¹ को उपयुक्त सही मान सकते हैं। पश्चिमी देशों में भारतीय राजनीति के विशेषज्ञों में से अनेक के ऐसे ही शीर्षकों का प्रयोग करते अपने लेखों में यह बताने का प्रयास किया है कि भारत में 'लाकृतक वा युग' समाप्त हो गया है।¹² उन लेखकों ने लोकतन्त्र के अन्त का केवल एक ही कारण प्रमुख माना है। और यह है सरकार द्वारा कुछ लोगों की मनमानी करने की स्वतन्त्रता को प्रतिबन्धित करना। क्या राजनीतिक स्वतन्त्रता को, अगर यह कुछ लोगों को ही सही क्यों भी प्राप्त हो तो समाज के आधार-भूत मूल्यों को समाप्त करने के लिए बेरोकटोक प्रयुक्त होने देना, जिससे वे असह्य लोगों का स्थापन कर सकें, अपने हितों की पूर्ति में उनका प्रयोग कर सकें, लोकतन्त्र कहेंगे? लोकतन्त्र में जन-सहभागिता अत्यन्त महत्वपूर्ण मानी जाती है। श्रीमती इन्दिरा गांधी ने 15 नवम्बर 1975 में इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस के 56वें सम्मेलन का उद्घाटन करते हुए शायद ठीक ही कहा था कि 'स्वतन्त्रता सभी वास्तविक बनती है जब यह उन बहुमूल्य लोगों के लिए जो अत्यधिक पीड़ित व उपेक्षित रहे हैं, कुछ राहत ला सके तथा सुविधाएँ देश के गरीब से गरीब व्यक्ति तक पहुँचा सकें।'¹³ भारत में पिछले 25 वर्षों तक स्थापित उदारवादी लोकतन्त्र के नाम में कसब न लगने देने के लिए सैद्धान्तिक साधनों का कुछ वर्गों व लोगों द्वारा खुलकर जन शोषण में प्रयोग होता रहा है और विदेशी व भारतीय विद्वान राजनीतिक व्यवस्था की लोकतांत्रिकता की दुन्धुभी बनाते रहे स्वतन्त्रताएँ बनी रही तथा शोषण, अन्याय व अव्यवस्था बढ़ती गई पर इन विद्वानों का कहना था कि यह सब लोकतन्त्र की जड़ों का गहरा जमना है। वास्तव में, यह पश्चिमी विशेषज्ञ जिनमें माइरन वीनर भी एक है, भारत आकर गगन-चुम्बी होटलों के वातानुसूलित कमरों से ही भारतीय लोकतन्त्र का जायजा लेते रहे और निष्कर्ष निकालते रहे कि भारत का लोकतन्त्र एशिया में लोकतन्त्र का विराग जलाये हुए है। जबकि वास्तविकताएँ कुछ और ही दृश्य उपस्थित करती हैं। स्वतन्त्रता, राज-

¹¹ Norman D Palmer 'India in 1975 Democracy in Eclipse,' *Asian Survey*, XVI, February 1976 pp 95-110

¹² Some of the more important articles are—W H Morris-Jones, 'Whose Emergency—India's or India's?' *The World Today*, XXVI (November 1975), Norman D Palmer, 'The Crisis of Democracy in India,' *Orbis*, XIX (Summer 1975), Richard L Palk, 'Political Crisis in India, 1975,' *Asian Survey*, XV (November 1975) Raymond D Gastil, 'Freedom in India,' *Freedom at Issue*, No 31 (November-December 1975), and Leo E Rose, 'The Emergency and India's External Relations' (Unpublished Paper prepared for a symposium on India at California State University, Northridge, November 21, 1975), p 2

¹³ Indira Gandhi, *India News*, XIV, December 5, 1975

नीतिक समानता, सामाजिक व आर्थिक न्याय तथा जन-कल्याण केवल कुछ वर्गों के कुछ लोगो के लिए, समस्त लोगों के हितों की कीमत् पर सायंक रह गया था। ऐसी अवस्था में लोकतन्त्र को 'पटरी पर' नहीं पटरी से उतरा हुआ ही कहा जा सकता है। अतः लोकतन्त्र को समाजवादी दृष्टिकोण समस्त जनता के लिए स्वतन्त्रता की व्यवस्था करने के लक्ष्य से प्रेरित आर्थिक सामाजिक व राजनीतिक समानता की ऐसी व्यवस्था है जिसमें सम्पूर्ण जनता के साथ न्याय हो और सबकी हित साधना हो सके।

लोकतन्त्र का समाजवादी दृष्टिकोण, उदारवादी लोकतन्त्र व साम्यवादी लोकतन्त्र के बीच का मार्ग नहीं है। यह अपने आप में एक विशिष्ट विचार है। जिसमें लोकतन्त्र की सैद्धान्तिक व्यवस्था को व्यावहारिक रूप में प्राप्त करने का प्रयास निहित है। समाजवादी लोकतन्त्र में राजनीतिक समानता व स्वतन्त्रता पर भी बल दिया गया है तो साथ ही इसके सामाजिक व आर्थिक पक्षों के महत्त्व को भी आधारभूत माना गया है। यह इन दोनों का मध्यम मार्ग इसलिए नहीं है क्योंकि इसमें दोनों प्रकार के लोकतन्त्रों के सम्मिश्रण के स्थान पर दोनों से असंग मूल्य, मिथ्यान्त व साधन अपनाए गए हैं। उदारवादी व साम्यवादी लोकतन्त्र बेमेल हैं। इनका सम्मिश्रण सम्भव ही नहीं है। अतः लोकतन्त्र के समाजवादी दृष्टिकोण को इन दोनों को 'सिखड़ी' कहना गतत होगा। समाजवादी लोकतन्त्र में स्वतन्त्रता व समानता के विशेष अर्थ किए गए हैं तथा यह अर्थ लोकतन्त्र की भावना के अधिक अनुरूप है, क्योंकि इन्हीं अर्थों में स्वतन्त्रता व समानता तथा न्याय व्यक्ति की व्यक्तिगत गरिमा का अन्तिम उद्देश्य प्राप्त करा सकता है। यही राजनीति में जन सहभागिता को अर्थपूर्ण और प्रतियोगी राजनीति की परिस्थितिमा उत्पन्न करता है। अथवा 150 रुपये मासिक आमदनी वाले व्यक्ति की, डेढ़ लाख रुपये की मासिक आमदनी वाले व्यक्ति से सभी स्वतन्त्रताओं तथा उनके भोग की छूट के बावजूद क्या प्रतियोगिता हो सकती है? समाजवादी लोकतन्त्र इन दोनों में प्रतियोगिता को यथार्थवादी बनाने के लिए बराबर करने के स्थान पर दोनों के बीच की आर्थिक विषमता को कम से कम करने का लक्ष्य रखता है। अतः समाजवादी लोकतन्त्र का सही अर्थ में समझने के लिए यह आवश्यक है कि समाजों की वास्तविकताओं की अनदेखी नहीं की जाए।

लोकतन्त्र के इस दृष्टिकोण के विवेचन से यह स्पष्ट है कि दुनिया के अधिकांश राज्य लोकतन्त्र के समाजवादी ढाँचे में सम्मिलित नहीं किए जा सकते हैं। वास्तव में लोकतन्त्र का यह प्रतिमान अत्यन्त जटिल है। सामान्य सरचनात्मक हेर-फेर से राजनीतिक व्यवस्थाएँ इस विचार की मौलिक मान्यताओं से हट जाती हैं। इसलिए डॉक्टर इकबाल नारायण का यह निष्कर्ष कि 'जो राज्य उदारवादी या साम्यवादी लोकतन्त्रों के अंतर्गत नहीं आते वे समाजवादी लोकतन्त्र के नाम से जाने जाते हैं,'¹¹ मान्य नहीं हो सकता है। वास्तव में दुनिया के अधिकांश राज्य या तो उदारवादी लोकतन्त्र या साम्य-

वादी लोकतन्त्र की श्रेणी में रखे जा सकते हैं तथा शायद भारत जैसे कुछ राज्य ही समाज-वादी लोकतन्त्र के मानदण्ड के कुछ अनुरूप कहे जा सकते हैं। बाकी अनेक विकासशील राज्य न सैद्धान्तिक दृष्टि से तथा न व्यवहार में समाजवादी लोकतन्त्र की भावना के अनुसार प्रशासित होते हैं।

लोकतन्त्र के विभिन्न दृष्टिकोणों के विवेचन से यह स्पष्ट है कि लोकतन्त्र की अवधारणा परिवर्तित होती गई है। अभी तक इसके तीन प्रतिमान ही प्रमुख हैं। इनमें से कौन-सा सही अर्थों में लोकतन्त्र वा श्रेष्ठ प्रतिमान कहा जाए यह प्रयत्न निरर्थक रहेगा, क्योंकि अभी भी मानव भौतिक स्तर पर ही जीवित रहने की कोशिश में पूर्णतया सफल नहीं हो पाया है। जब सम्पूर्ण मानवता एक निश्चित जीवन स्तर प्राप्त कर लेगी तब शायद लोकतन्त्र के मूल्यों का पुनर्निर्धारण होने लगेगा।

लोकतन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक दशाएँ (Conditions for Success of Democracy)

लोकतन्त्र अत्यधिक कठिन शासन प्रणाली है। इसकी सफलता के लिए एक विशेष प्रकार की राजनीतिक संरक्ति ही उचित वातावरण प्रस्तुत कर सकती है। यही कारण है कि विकासशील राजनीतिक समाजों में लोकतन्त्र के मूल्यों की सुरक्षित रखने और उन्हें व्यवहार में हर नागरिक के लिए अर्थपूर्ण बनाने में अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। एशिया व अफ्रीका के अनेक राज्यों ने कठिनाइयों का सामना करने की असमर्थता की अवस्था में लोकतन्त्र के ढाँचे को ही तोड़ दिया है। यहाँ प्रश्न यह उठता है कि लोकतन्त्र के सामान्य आदर्शों की प्राप्ति के लिए सरकार क्या करे? लोकतन्त्र के यह आदर्श एकदम सुनिश्चित और स्पष्ट होते हुए भी बहुत कुछ अस्पष्टता का तथ्य रखते हैं। लोकतन्त्र व्यवस्था समाज में उठने वाले परस्पर विरोधी दावों में सामंजस्य स्थापित करने के लिए कोई सुनिश्चित नियम भी प्रस्तावित नहीं करती है। इस स्थिति में यह समस्या उत्पन्न होती है कि व्यक्तिगत क्षमताओं की अधिकाधिक प्राप्ति को प्रोत्साहित करने के लिए सरकार क्या मार्ग अपनाए? वह कौन-सी स्थिति हो सकती है जहाँ व्यक्तिगत स्वतन्त्रता अव्यवस्था की सूचक मानी जाए और इस प्रकार व्यवस्था बनाए रखने के लिए उसे सीमित किया जाना आवश्यक माना जाए? यह भी प्रश्न उठता है कि सरकार प्रेरणाओं और आगे बढ़ने की आकांक्षाओं को बिना आघात पहुँचाये गम्भीर सामाजिक असमानताओं को कम करने का कहाँ तक प्रयास कर सकती है? स्पष्ट है कि इस प्रकार की, और ऐसी अनेक दूसरी समस्याओं के समाधान के लिए कोई एक सुनिश्चित नियम स्थापित नहीं किया जा सकता है, क्योंकि लगभग प्रत्येक बात उस समय विशेष और स्थान विशेष की सामाजिक तथा आर्थिक परिस्थितियों पर आधित है जहाँ इस प्रकार के प्रश्न उत्पन्न होते हैं।

कोरी तथा अब्राहम का मत है कि लोकतान्त्रिक समाज में बढ़ती हुई जटिलताओं के कारण ऐसे प्रश्नों के गणितीय उत्तर नहीं दिए जा सकते। परन्तु लोकतान्त्रिक समाजों में कुछ ऐसी स्वीकृत विधियाँ अनिवार्यतः होनी चाहिए जो असहमतियों में

सामंजस्य लाने और इस प्रकार लोकतान्त्रिक समाज को हिंसात्मक समाज में परिवर्तित हो जाने से रोकने में सफल हो सकें। उसके अनुसार ऐसी स्वीकृत विधियों का अभाव लोकतन्त्र को सफल नहीं होने देगा। उन्होंने ऐसी चार विधियों का उल्लेख किया है तथा इन्हें लोकतन्त्र की सफलता के लिए अनिवार्य माना है। यह चार विधियाँ वास्तव में सरकार व लोकतान्त्रिक समाज के नागरिकों की सहमतियाँ हैं जिनसे लोकतन्त्र शासन सुचारु रूप से कार्यरत रह सकता है। यह चार सहमतियाँ इस प्रकार हैं—(1) सरकार व नागरिकों की पतिविधियों या विधि के अनुसार संचालन होगा। (2) आपसी मतभेद वाद-विवाद और विचार-विमर्श से दूर किए जाएंगे। (3) मतभेदों की तथ्यों व तर्कों की कसौटी पर ही परखा जाएगा। (4) निर्णय बहुमत से लिए जाएंगे और ऐसे निर्णय सबको मान्य होंगे।¹⁵

समाज में इन सहमतियों की अवस्था तब ही आ सकती है जब समाज में कुछ मूलभूत परिस्थितियाँ अनिवार्यतः विद्यमान हों, अर्थात् लोकतान्त्रिक प्रक्रिया से सम्बन्धित उन्नत सहमतियाँ हर समाज में नहीं हो पाती हैं। इसके लिए कुछ अन्य शर्तें हैं जो लोकतन्त्र की सफलता की शर्तों के रूप में समाज में विद्यमान होनी चाहिए। पीटर मर्कल¹⁶ ने इनका उल्लेख इस प्रकार किया है—(1) रहन-सहन का अपेक्षाकृत उच्च-स्तर। (2) उपयुक्त मात्रा में सामाजिक व आर्थिक समानता। (3) स्वतन्त्र व बहुल समाज। (4) आनुभविक दृष्टिकोण।)

(1) लोकतन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक है कि समाज में सभी का रहन-सहन एक निश्चित स्तर तक हो। भूखे और नग्न लोग लोकतन्त्र के आदर्शों से पेट नहीं भर सकते। उनके लिए लोकतान्त्रिक प्रक्रियाओं की वारंशियाँ कोई महत्त्व नहीं रखती। जीवन का एक उचित स्तर न होने पर नागरिक रोखी-रोटी की चिन्ता में लोकतान्त्रिक आदर्शों को ताल में रख देते हैं। 'तीसरे विश्व' के अधिकांश राज्यों में निरक्षर व्यवस्थाओं की स्थापना के कारणों में से एक कारण यह भी रहा है। यहाँ यह बात याद रखनी है कि रहन-सहन के स्तर और लोकतन्त्र की सफलता में सम्बन्ध एक सीमा तक ही माना जा सकता है। ऐसा नहीं है कि रहन-सहन के स्तर में उत्तरोत्तर वृद्धि के अनुपात में लोकतन्त्र की सफलता की सम्भावनाएँ भी बढ़ती जाएँगी। परन्तु एक निश्चित स्तर पर जीवन धारण की व्यवस्था का अभाव लोकतन्त्र की सफलता में बाधक बन जाता है।)

(2) लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं के उदय तथा बने रहने का आर्थिक-सामाजिक समानता के साथ गहरा सम्बन्ध है। किसी भी समाज में आर्थिक व सामाजिक असमानताओं की विद्यमानता लोकतन्त्र पर अनावश्यक दबावों की परिस्थितियाँ उत्पन्न करती है। अतः लोकतन्त्र प्रणाली के आदर्शों व मूल्यों को व्यापक, य. धान, करने, के लिए,

¹⁵Corry and Abraham, *op cit*, p 225

¹⁶Peter H Merkl, *Political Continuity and Change*, New York, Harper and Row, 1967, p 102

राजनैतिक समाज में बहुत अधिक आर्थिक विषमताएँ तथा सामाजिक भेदभाव नहीं होने चाहिए, परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि लोकतन्त्र की सफलता, आर्थिक-सामाजिक विकास के साथ गठबन्धित है। यद्यपि लिपसेट (S. M. Lipset) ने व्यापक शोध के आधार पर यह निष्कर्ष निकाला है कि लोकतन्त्र की उत्पत्ति तथा आर्थिक सम्पत्ति व पूँजीवादी व्यवस्था में कुछ सम्बन्ध है, फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि पूँजीवादी व्यवस्था, आर्थिक सम्पन्नता व लोकतन्त्र की सफलता में कोई गहरा सम्बन्ध है। अब विद्वान केवल इतना ही स्वीकार करते हैं कि सामाजिक व आर्थिक दृष्टि से समाज में उचित समानता लोकतान्त्रिक प्रणाली की सफलता के लिए आवश्यक है। भारत व श्रीलंका में शायद इन्हीं क्षेत्रों में असमानता के कारण लोकतन्त्र व्यवस्था पर अप्रत्याशित दबाव पड़ने लगे हैं। कभी-कभी दबावों से इन देशों में लोकतन्त्र व्यवस्था के टूटने का मार्ग खूलता हुआ दिखाई देने लगता है।

(3) स्वतन्त्र समाज का अर्थ ऐसे समाज से है जहाँ सामाजिक गतिशीलता (social mobility) हो। ऐसे खुले समाज में व्यक्ति जकड़नों में नहीं बंधा होने के कारण अपनी आवश्यकता के अनुरूप समूह व संगठन बनाकर अपने हितों की पूर्ति की व्यवस्था कर सकता है। ऐसे समाजों में व्यक्ति के हितों की पूर्ति के अनेक वैकल्पिक समूह होते हैं। इससे लोकतन्त्र की सफलता की गृष्ठभूमि तैयार होती है।

(4) आनुभविक दृष्टिकोण का तात्पर्य यह है कि समाज में सभी दिशाओं पर दो पक्षों में से कोई भी केवल अपने मत की परम सत्य या उचित मानने की अपेक्षा उस पर व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाए। इससे विवाद उत्पन्न के बजाय मुलझने की स्थिति में आ जाते हैं। अधिकांशतः जिह्वा बहुमत या समूह लोकतन्त्र को कमजोर बनाते हैं। लोकतन्त्र की सफलता के लिए सभी दलों, समूहों व नेताओं द्वारा आदान-प्रदान (give and take) का व्यावहारिक दृष्टिकोण या रुख अपनाना जरूरी है।

लोकतान्त्रिक समाज व्यवस्थाओं की सफलता की शर्तों के विवेचन से यही निष्कर्ष निकलता है कि इस प्रकार की व्यवस्थाओं की सफलता की कोई सुनिश्चित शर्तें ही नहीं सकती हैं। जिन शर्तों का यहाँ विवेचन किया गया है वे भी मात्रा के इतने अन्तरो से युक्त हैं कि इनका कुछ भी अर्थ किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, एक राज्य में रहन-सहन का एक स्तर लोकतन्त्र पर दबावकारी प्रभाव नहीं डालता हुआ देखा जा सकता है जबकि वही स्तर दूसरे राज्य में, जो चारों तरफ से घनी-भरी राज्यों से घिरा हुआ हो, घातक हो सकता है। इसलिए इस सम्बन्ध में यही निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि कुछ सामान्य अवस्थाएँ लोकतन्त्र को सुचारु रूप से संचालित करने में सहायक मानी जा सकती हैं, पर उनमें तथा लोकतन्त्र की सफलता में कोई अत्यधिक परिशुद्धता वाला सुनिश्चित सम्बन्ध ही ऐसा कहना कठिन होगा। ए० एल० लावेल (A. L. Lowell) ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि 'किसी प्रकार की भी शासन व्यवस्था का जीवन इस बात पर निर्भर करता है कि वह किस हद तक ऐसे व्यक्तियों का निर्माण कर पाती है जो उसे आगे चला सकें और जिस हद तक वह नेतृत्व के लिए सबसे अधिक समर्थ व्यक्तियों को आगे ला पाती है। क्या लोकतन्त्र में ऐसे राष्ट्र का निर्माण करने की प्रवृत्ति

है जो अपने आसक्ति हितों की अपेक्षा सार्वजनिक कल्याण को अधिक महत्त्व दे, जिसके विभिन्न वर्गों में ईर्ष्या की भावना न होकर परस्पर सहानुभूति हो, जो भावी कल्याण के लिए वर्तमान कठिनाइयों को दूरदर्शिता और साहस के साथ झेल सके ? क्या लोकतन्त्र अपने प्रतिनिधियों और न्यायाधीशों के पदों पर ऐसे व्यक्तियों को चुनता है जिनमें ये सब गुण विद्यमान हों ? यदि लोकतन्त्र यह सब करता है तो जो भी तूफान उठेंगे वे उसकी जड़ों को न हिला सकेंगे और वह अडिग रहेगा और यदि वह ऐसा नहीं करता है तो उसका आधार अस्थिर समझना चाहिए ।

लोकतन्त्र शासन के गुण (Merits of Democratic System)

लोकतन्त्र शासन व्यवस्था की अष्टता को सभी स्वीकार करते हैं । चायद इसलिए ही आज दुनिया का हर राज्य लोकतान्त्रिक होने का दावा करने लगा है । इस प्रणाली के गुणों की विद्वानों ने लम्बो-लम्बो सूचियाँ प्रस्तुत की हैं । इसके पक्ष में व्यावहारिक तर्कों से लेकर नैतिक तथा मनोवैज्ञानिक तर्क तक दिये गये हैं । प्रो० डब्ल्यू० ई० हाकिंग (W E Hocking) ने तो लोकतन्त्र व्यवस्था के पक्ष की पुष्ट करते हुए यहाँ तक कहा है कि लोकतन्त्र चेतन और उप-चेतन मन की एकता है ।' (Democracy is the union of the conscious and sub-conscious mind) सी० डी० बर्न्स ने लोकतन्त्र का गुणगान करते हुए लिखा है कि लोकतन्त्र आरम्भ शिक्षा का सर्वोत्तम साधन है । इससे स्पष्ट है कि लोकतन्त्र प्रणाली की श्रेष्ठता तथा इससे होने वाले लाभों को सभी स्वीकार करते हैं । संक्षेप में, इस शासन व्यवस्था के गुण निम्नलिखित माने जा सकते हैं—

- (1) शासक जन-कल्याण के प्रति सजग, अनुकियायीत तथा जागरूक रहते हैं ।
- (2) जन शिक्षण का श्रेष्ठतम माध्यम है ।
- (3) सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक सुधार के लिए समुचित वातावरण की व्यवस्था होती है ।
- (4) उच्च कोटि का राष्ट्रीय चरित्र विकसित करने में सहायक है ।
- (5) स्वावलम्बन व व्यक्तिगत उत्तरदायित्व की भावना का विकास करता है ।
- (6) देशभक्ति का स्रोत है ।
- (7) नाति से सुरक्षा प्रदान करता है ।
- (8) शासन कार्यों में जन-सहभागिता की व्यवस्था करता है ।
- (9) व्यक्ति की गरिमा का सम्मान तथा समानता का आदर्श प्रस्तुत करता है ।

लोकतन्त्र प्रणाली के उपरोक्त गुण यह स्पष्ट करते हैं कि इस व्यवस्था में कोई भी व्यक्ति यह शिक्षात्मक नहीं कर सकता कि उसे अपनी बात कहने का अवसर नहीं मिला है । क्योंकि लोकतान्त्रिक व्यवस्था का पहला काम यही है कि वह जनता को अपनी बात कहने में अधिकाधिक अवसर दे तथा जनता को जिज्ञासा का समाधान करे । हरमन फाइनर का कहना है कि 'प्रजातन्त्र शासन प्रणाली में तो रहन-सहन के स्तर का विकास असामान्य रूप से अधिक होता है । ऐसा दो कारणों से है—प्रथम, जबरन लादी गई योजना की अपेक्षा लोकतन्त्र के अनन्य शासकीय नियन्त्रण और क्रियाकलापों सहित

नवीन साहुसिक व्यापार करने की स्वतन्त्रता होती है। द्वितीय, यह भी सत्य है कि कुछ राजनीतिक दल, सम्भवतः सभी आवश्यक रूप से निरन्तर ही रहन-सहन में उच्च-स्तर की उपयोगिता व महत्त्व की सीख देते रहते हैं।¹⁷ अतः यह कहना गलत नहीं होगा कि लोकतन्त्र व्यवस्था सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक सुधारों के लिए समुचित वातावरण बनाने में बहुत सफल रहती है।

लोकतन्त्र शासन व्यवस्थाओं के यह गुण अधिकांशतः सैद्धान्तिक ही रह जाते हैं। व्यवहार में इनकी उपलब्धि असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य है। केवल अवसर या वातावरण ही काफी नहीं होता है। फिर यह प्रश्न उठता है कि क्या व्यवहार में समानता, श्रद्धा तथा जन-सहभागिता की लोकतन्त्र में व्यवस्था हो पाती है? इस सम्बन्ध में यही कहा जा सकता है कि इसमें लोकतन्त्र व्यवस्था का कोई दाव नहीं है। अगर कोई सैद्धान्तिक व्यवस्था व्यावहारिक नहीं बन पाती है तो दोष उन व्यक्तियों का है जो उसे क्रियान्वित करते हैं न कि उस व्यवस्था का। लोकतन्त्र के लाभ व्यवहार में प्राप्त हो सकें इसके लिए नागरिकों का ईमानदार, कर्तव्यपरायण व समझदार होना ही पर्याप्त नहीं होता है। इसके लिए आर्थिक विषमताओं का अभाव, सामाजिक समानता, राजनीतिक स्वतन्त्रता तथा सहिष्णुता का होना भी अनिवार्य है।

लोकतन्त्र शासन के दोष (Demerits of Democracy)

लोकतन्त्र प्रणाली को कार्यरूप देने में व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण कुछ विचारक केवल इसके विषय को ही सवाल मानते हैं। इन व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण लोकतन्त्र की कड़ी आलोचना की जाती रही है। कुछ विद्वान तो यहाँ तक कहने लगे हैं कि लोकतन्त्र का अब कोई उपयोग नहीं रहा है क्योंकि अब कहीं भी सच्चे अर्थ में लोक-तान्त्रिक व्यवस्था नहीं पाई जाती है। यह सही है कि सैद्धान्तिक श्रेष्ठता के बावजूद लोकतन्त्र का क्रियान्वयन कई दोषों का सूजन कर देता है। जॉर्ड ब्राइस ने इसके निम्न-लिखित दोष बताए हैं—

- (1) शासन-व्यवस्था का विधान की विकृत करने में धन-बल का प्रयोग।
- (2) राजनीति को कमाई का पेशा बनाने की ओर झुकाव।
- (3) शासन-व्यवस्था में अनावश्यक व्यय।
- (4) समानता के सिद्धान्त का अपव्यय और अशासकीय सदृशता का दोषता के उचित मूल्यांकन का न आका जाना।
- (5) दलबन्दी या दल संगठन पर अत्यधिक बल।
- (6) विधान सभाओं के सदस्यों तथा राजनीतिक अधिकारियों द्वारा कानून पास कराते समय वोटों को दृष्टि में रखना और समुचित व्यवस्था के मर्म को सहन करना।¹⁸

¹⁷Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, 4th ed., London, Methuen, 1961, p. 945

¹⁸James Bryce, *Modern Democracies*, Vol II, London, Macmillan, 1921, p. 212

लोकतन्त्र की सैद्धान्तिक व्यवस्था को व्यावहारिक रूप देने में आने वाली कठिनाइयों के कारण ही प्लेटो और अरस्तू ने इस प्रणाली को शासन का विकृत रूप बतलाया था। कोई भी विचार सैद्धान्तिक श्रेष्ठता के कारण ही व्यवहार में श्रेष्ठतर नहीं रह जाता है। लोकतन्त्र की अव्यावहारिकता के कारण ही आलोचक यह कहते हैं कि लोकतन्त्र के सिद्धान्त अत्यधिक आदर्शवादी और कल्पनावादी हैं। व्यवहार में लोकतन्त्र शासन कार्य का भार सम्पूर्ण जनता पर आधारित करके 'निर्धनतम, अनभिज्ञतम तथा अयोग्यतम लोगों का शासन' हो जाता है, क्योंकि आम जनता शासन की पेशेदमियों से अनभिज्ञ ही नहीं होती है वरन् शासन करने के योग्य भी नहीं होती है। लोकतन्त्र व्यवस्था की यही सबसे बड़ी विडम्बना है कि इसमें योग्यतम व्यक्ति—अभिजन वर्ग, जो शासन शक्ति के क्रियान्वयन में सक्रिय होते हैं, अयोग्यतम व्यक्ति—जनसाधारण, द्वारा नियंत्रित किये जाते हैं। अगर यह नियंत्रण व्यवहार में प्रभावी हो जाता है तो लोकतन्त्र सही अर्थों में भीड़तन्त्र (mobocracy) बन जाता है। अतः दोष लोकतन्त्र व्यवस्था में नहीं, इस व्यवस्था को क्रियान्वित करने में सम्मिलित शासनकर्ताओं और शासितों में होते हैं। वस्तुतः व्यवहार में लोकतन्त्र के यह दोष इसलिए आ जाते हैं कि उसे व्यवहार में लाने वाले लोग अपने को उस स्तर का नहीं रख पाते हैं, जिस स्तर की लोकतन्त्र की सफलता के लिए आवश्यकता होती है। परन्तु लोकतन्त्र के आलोचकों को एक बात तो माननी ही होगी कि इस प्रणाली के इन दोषों के बावजूद यह प्रणाली अन्य सभी प्रणालियों से श्रेष्ठतर है। यही कारण है कि दुनिया के अनेक राज्यों में लोकतन्त्र व्यवस्था को कुछ महत्वाकांक्षी राज-नेताओं द्वारा उखाड़ फेंकने के बाद भी इसकी स्थापना के फिर प्रयत्न होते रहे हैं। अनेक समाजों में नागरिकता प्राप्ति तक का सहारा लेकर पुनः लोकतान्त्रिक शासन स्थापित करते रहे हैं। लोकतन्त्र के आलोचक इस बात से भी इनकार नहीं कर सकते कि सभी दोषों के होने पर भी शायद लोकतान्त्रिक व्यवस्था ही मानव की गरिमा, उसके व्यक्तित्व के सम्मान और शासन कार्य में उसकी सहभागिता सम्भव बनाने का श्रेष्ठतम साधन है। यह केवल शासन का ही रूप नहीं, यह जीवन का ढंग है। इसमें व्यक्ति की सम्पूर्णता का आशय निहित है। यह व्यक्ति जीवन के विभिन्न पहलुओं को अलग-अलग करके नहीं, सम्मिलित रूप से विकसित होने का अवसर प्रदान करने वाली व्यवस्था है। लोकतन्त्र की श्रेष्ठता का सबैत मिल के इस निष्कर्ष से मिलता है जिसमें उसने कहा है कि 'लोकतन्त्र के विरोध में दी जाने वाली सुक्तियों में जो कुछ सुधार प्रतीत हुआ, उसको पूरा महत्त्व देते हुए भी मैंने सहर्ष उसके पक्ष में हो निश्चय किया।'

लोकतन्त्र : एक मूल्यांकन (Democracy An Evaluation)

लोकतन्त्र का आदर्श वस्तुतः इतना डुरुह है कि उसका यथार्थ कहीं भी प्रायः उसके आदर्श के पूर्णतः अनुकूल नहीं हो पाता है। फिर भी लोकतन्त्र का विचार इतना अधिक लोकप्रिय है कि सभी शासन अपने को लोकतान्त्रिक ही बताते हैं। संयुक्त राष्ट्र शैक्षणिक सामाजिक सांस्कृतिक संगठन (UNESCO) के सन 1949 के उस प्रतिवेदन से इस बात को पुष्टि होती है जिसमें कहा गया है कि 'विश्व के इतिहास में पहली बार यह हुआ है

कि कोई भी सिद्धान्त अब सोवतन्त्र विरोधी सिद्धान्त के रूप में प्रस्तुत नहीं किया जाता है।' परन्तु लोकतन्त्र की यह लोकप्रियता यह प्रश्न उत्पन्न करती है कि क्या लोकतन्त्र का विचार जब निरर्थक नहीं हो गया है? जब भिन्न-भिन्न लोगों के मस्तिष्कों में पाए जाने वाले विविध प्रकार के विचार सोवतन्त्र में सम्मिलित माने जाते हैं तब किसी व्यवस्था की प्रकृति का स्पष्टीकरण करने की इसकी क्षमता ही समाप्त हो जाती है। ऐसी अवस्था में सोवतन्त्र की अवधारणा को या तो छोड़ देने का या उस पर पुनर्विचार करने का ही विकल्प रह जाता है। अनेक विचारक यह स्वीकार करते हैं कि इस अवधारणा का त्याग तो इससे उत्पन्न चुनौती से बचना है। अतः इस पर पुनर्विचार ही की आवश्यकता अनुभव की जाने लगी है। सोवतन्त्र के स्वरूप व परिभाषा पर पुनः विचार का एक कारण राजनीति-शास्त्र के अध्ययन में व्यवहारवादी दृष्टिकोण (behavioural approach) का विकास भी कहा जा सकता है।

व्यवहारवादियों की मान्यता है कि राजनीति-शास्त्र के प्रत्येक विचार एवं अवधारणा की परिभाषा उसने ध्यातहारित स्वरूप से मेल खानी चाहिए। यह इसी आधार पर सोवतन्त्र की अवधारणा को परस्पर पुनः परिभाषित करने के प्रयास में सलग्न है। रॉबर्ट डाहल (Robert Dahl) के अनुसार लोकतन्त्र के व्यवहार को दृष्टिगत रखकर उसने 'ए 'लोकतन्त्र' शब्द का प्रयोग अनुपयुक्त है, क्योंकि आज के हर लोकतान्त्रिक देश में, चाहे वह उदारवादी, साम्यवादी या समाजवादी क्यों न हो, जनता न तो स्वयं कहीं भी शासन में भाग लेती है और न उसे शासन संबंधी बातों में विरोध रुचि ही होती है। निर्वाचन को लोकतन्त्र की आधारशिला माना जाता है, पर डाहल के अनुसार निर्वाचन से भी जनता की सही इच्छा मालूम नहीं हो सकती है। क्योंकि चुनाव पद के लिए विजयी बनाने के अलावा जन इच्छा को मालूम करने में बहुत सहायक नहीं है। निर्वाचन की सही अर्थों में कितनी उपयोगिता है इस सम्बन्ध में डाहल ने कहा है कि 'चुनावों से हमारी अपेक्षा यह होती है कि उनसे कुछ निश्चित मतलों के सम्बन्ध में बहुमत की 'इच्छा' जयवा 'वरीयता' (preferences) का पता लग जाय, पर चुनावों में ऐसा बहुत कम होता है।' उसके मतानुसार 'चुनावों में अधिक से अधिक यह पता चल पाता है कि पद के लिए चुनाव लड़ने वालों में से कुछ नागरिकों की पहली वरीयता या पसंद किसे प्राप्त है।' डाहल का यह कथन सही है पर इसका यह भी तात्पर्य नहीं है कि निर्वाचन की कोई उपयोगिता नहीं है। उसने यह भी स्वीकार किया कि इन क्रियाओं के बावजूद निर्वाचन व्यवस्था के द्वारा शक्ति के वृत्तवर्धन की सम्भावना काफी सीमा तक कम हो जाती है, क्योंकि लोकतन्त्र की व्यवस्था में से यदि निर्वाचन को निकाल दिया जाय तो प्रतियोगिता केवल नेताओं व उनके गुटों के बीच रह जायेगी और वे सामान्य जनता की अपेक्षा करने की स्थिति में आ जायेंगे। अतः निर्वाचन में चाहे जो भी कमियाँ हों, यह शासनकर्तृओं को जनता के निर्णय के लिए, जनता के सामने आने का महत्वपूर्ण साधन प्रस्तुत करते हैं। अतः चुनावों का होना ही लोकनेताओं को उत्तरदायी बनाये रखने के लिए पर्याप्त माना जा सकता है। शायद यही कारण है कि सोवतन्त्र का दावा करने वाले हर राज्य में निर्वाचन की प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष व्यवस्था अवश्य पाई जाती है।

डाहल केवल निर्वाचन की व्यवस्था से ही किसी शासन को, लोकतान्त्रिक मानने के पक्ष में नहीं है। उसका मत है कि लोकतन्त्र का व्यावहारिक रूप ऐसा नहीं है जिसमें तन्त्र (शासन) पूर्णतः लोक (जनता) की इच्छा के अनुसार ही चलता है। व्यावहारिक रूप में शासन जनता की समष्टि की इच्छा के अनुसार न होकर अनेक समूहों के रूप में विभक्त जनता की इच्छा के अनुसार होता है। अतः डाहल का मत है कि लोकतन्त्र को लोकतन्त्र न कहा जाकर बहुलतन्त्र (polyarchy) कहा जाना चाहिए। डाक्टर इकबाल नारायण का कहना है कि इस तथ्य को मानते हुए भी कि व्यवहार में लोकतन्त्र लोकतन्त्र न होकर बहुलतन्त्र होता है, डाहल ने यह माना है कि विविध समूहों की प्रतियोगिता के कारण राजनीतिक, सामाजिक व आर्थिक साधन सबके बीच बिखरे रहते हैं। उसके अनुसार इस प्रकार चूँकि ऐसे लोकतन्त्र में भी समानता प्रायः बनी रहती है, अतः उसका मत है कि इसे अधिक से अधिक समतावादी बहुलतन्त्र (equalitarian polyarchy) कहा जा सकता है। इस प्रकार डाहल के विचारों को यदि व्यवहारवादियों के प्रतिनिधि विचार मान लें तो उनके अनुसार लोकतन्त्र की परिभाषा उसकी परम्परागत अवधारणा के रूप में न की जाकर बहुलतन्त्रीय अवधारणा के रूप में की जानी चाहिये। नवीन बहुलवादियों ने भी इस सम्बन्ध में ऐसे ही विचार व्यक्त किये हैं तथा उन्होंने भी समूहों की ही महत्ता का प्रतिपादन किया है।

जी० सार्टोरी ने व्यवहारवादियों व नव-बहुलवादियों की इस मान्यता को कि लोकतन्त्र का आदर्श स्वरूप यदि व्यवहार में द्रष्टव्य नहीं है तो जो व्यवहार में है उसे ही लोकतन्त्र मान लिया जाए, ठीक नहीं माना है, क्योंकि लोकतन्त्र के व्यावहारिक रूप के इस प्रकार के प्रतिपादन से उसने आदर्श का बलिदान हो जाता है। मनुज राजनीति और राज्य व्यवस्था के विषय में यह दृष्टिकोण लोकतन्त्र के केवल वर्णनात्मक (descriptive) अभिप्राय की दृष्टि से ही नहीं है। लोकतन्त्र का अन्य अभिप्राय विधिमानात्मक (prescriptive) भी होता है। सार्टोरी के अनुसार लोकतन्त्र के व्यावहारिक रूप पर विचार करते समय यह अभिप्राय नव-बहुलवादियों द्वारा दृष्टि से ओझल कर दिया जाता है। सार्टोरी की मान्यता है कि मनुष्य केवल पेट ही नहीं है। वह कमाने-खाने के लिए ही पैदा नहीं होता है। अपने व्यक्तित्व का सर्वतोन्मुखी विकास श्रेष्ठतर जीवन की प्राप्ति और भय-मुक्त होकर अपनी प्रतिभाओं की पूर्ण अभिव्यक्ति आदि उसके जीवन के लक्ष्य होते हैं। लोकतन्त्र एक ऐसी शासन व्यवस्था है, जिसमें इनकी प्राप्ति की सम्भावना सबसे अधिक होती है। अतः लोकतन्त्र अथवा उसके आदर्श अभिप्राय को यदि इसलिए बदल दिया जाए कि उसके आदर्शों को व्यवहार में प्राप्त नहीं किया जा सकता, तो उसका अर्थ यह होगा कि हम इन लक्ष्यों को नकार रहे हैं। इस सम्बन्ध में भावार्थवादियों के विचारों की आलोचना का आधार भी यही है कि वे मनुष्य को उपभोक्ता मात्र मान लेते हैं और उसी के आधार पर अपने वर्मरहित आदर्श समाज का चित्रण करते हैं जो अत्यन्त अतिरिक्त और काल्पनिक चित्र ही लगता है। इस प्रकार, सार्टोरी इस आधार पर लोकतन्त्र को नये सन्दर्भ में देखने की आवश्यकता स्वीकार नहीं करते हैं। लोकतन्त्र का व्यवहार उसके आदर्शों से बेमेल होने पर व्यवहार को ही लोकतन्त्र मानना ठीक नहीं लगता है।

आज के लीसोनिक्स विंगल राज्यों के रूप में सम्बन्धों की औपचारिकता तथा सम्मानक जटिलताओं के कारण जनता का रुख अब 'जन' (people) का न होकर 'जन-पूर' (mass) का हो गया है। कवन शासन में उन प्रकार उनके स्वर के भाग लेने की लोकतन्त्र की कल्पना अब असंभव हो गई है, जिन प्रकार वह प्राचीन समय के यूनानी नगर राज्यों में सम्भव थी। या जैसी इन सम्बन्ध में रुनो ने कल्पना की थी। अब स्पष्टि इस प्रकार की है कि निर्वाचन द्वारा निर्मित प्रतिनिधि सभाओं एवं अन्य औपचारिक मण्डलों के माध्यम से ही वह लक्ष्य प्राप्त किया जा सकता है। जो यूनान के नगर राज्यों के समय में जनता द्वारा शासन में प्रत्यक्ष भाग लेने की व्यवस्था द्वारा प्राप्त किया जा सकता था, पर वह परिवर्तित लोकतन्त्र के शिष्टान्वयन के साधनों के सम्बन्ध में ही हुआ है। इससे उसके इन मूल उद्देश्य में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है, जिसका सम्बन्ध राजनीतिक सामाजिक व आर्थिक समानता के आधार पर मनुष्य के जीवा के सर्वांग्मुखी विकास से अब भी जुड़ा हुआ है जितना वह नगर राज्यों के समय में था। अब यह निष्कर्ष निकालना सच नहीं होगा कि साधनों के परिवर्तन से लोकतन्त्र के उद्देश्य व उसके रूप में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। लोकतन्त्र के शिष्टान्वयन के साधन किसी भी राजनीतिक भाव (political ideology) के अनुकूल हों, इनके सभी रूपों को लोकतन्त्रीय माना जाना चाहिए यदि वे लोकतन्त्र के उद्देश्य की निष्ठा करने में समर्थ हों। लोकतन्त्र के शिष्टान्वयन के साधन जिस प्रकार अब तक बढ़ने हैं आगे भी बढ़ने लगते हैं, पर उसका उद्देश्य ऐसा ही हो शासन है। डा० इकबाल नारायण की धारणा है कि शासन का लोकतन्त्रीय रूप ही वस्तुतः उन मामलों की व्यवस्थाओं के विरुद्ध प्रतिष्ठित रूप में अस्तित्व में आया था जो लोक कल्याण की साधना करने में असक्षम रहे थे तथा उसके विधि रूप में इसलिए बने थे। वह यह है कि उसने लोक कल्याण सम्बन्धी उसके उद्देश्य की पूर्ति होनी रहे। लोकतन्त्र की व्यवस्था का उद्देश्य मनुष्य के लिए श्रेष्ठ मानव जीवन को सुलभ बनाना है तथा उस उद्देश्य की पूर्ति के लिए व्यक्ति की स्वच्छन्दता के स्थान पर किसी लोकतन्त्र द्वारा यदि आवश्यक स्वतन्त्रता, नियमित जीवन, निश्चित अर्थव्यवस्था आदि व्यवस्थाएँ की जाती हैं, तो इनसे लोकतन्त्र के लोकतन्त्रीय स्वरूप पर उस समय तक कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता, जब तक इन प्रकार की व्यवस्थाओं से लोक कल्याण की साधना होनी रहती है।¹¹ 1976-77 में भारत सरकार के इसी प्रयास को कुछ लोगों (विरोधकर पवित्री विचारकों) द्वारा अलोकतान्त्रिक कहा गया परन्तु ठीक नहीं है, क्योंकि यह प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के उद्देश्यों की सिद्धि का ही सक्षम रहने है।

लोकतन्त्र की जन-जनमान मन्दर्भों व्याख्या से यही निष्कर्ष निकलता है कि इन शासन व्यवस्था का प्रचलन बढ़ता ही जायेगा तथा अधिकाधिक शासन सही अर्थों में लोकतन्त्र के आदर्शों के अनुकूल टूटने-बढ़ने आएगा। विश्व में श्रेष्ठ व भावी व्यवस्था अल्पतः सर्वत्र लोकतान्त्रिक ही होने की सम्भावनाएँ रहती हैं, किन्तु लोकतन्त्र के अर्थ में क्रान्तिकारी परिवर्तनों का इन क्षणिक तन्वी अवधि के बाद ही कर पाएगा। इसलिए वर्तमान युग

‘लोकतन्त्र की परख’ का युग कहा जा सकता है।

अधिनायकतन्त्र (DICTATORSHIP)

आधुनिक युग को लोकतन्त्र का युग कहा जाता है। परन्तु शायद सत्य बात यह है कि यह युग अधिनायकतन्त्र का युग बनता जा रहा है। यद्यपि हमने लोकतन्त्र का मूल्यांकन करते समय यह निष्कर्ष निकाला है कि सुदूर भविष्य में लोकतन्त्र व्यवस्थाएँ ही लोकप्रिय होंगी, फिर भी आज दुनिया के अनेक राज्य लोकतन्त्र शासन प्रतिमान के इतिकूल ताना-शाही व्यवस्था में अकड़े हुए दिखाई देते हैं। लेटिन अमरीका, अफ्रीका व एशिया के अनेक राज्यों में आजकल निरकुश व्यवस्थाओं का ही बोलबाला है। इन महाद्वीपों में जहाँ-तहाँ लोकतन्त्र व्यवस्थाएँ दिखाई पड़ती हैं पर उनमें भी निरकुशता के बीज जमते जा रहे लगते हैं। लोकतन्त्र व्यवस्था के समान अधिनायकतन्त्र के भी कई अर्थ व रूप पाए जाते हैं। सर्वोप में इसके अर्थ, उद्देश्य व उपयोगिता का विवेचन किया जा रहा है।

अधिनायकतन्त्र का अर्थ व परिभाषा (The Meaning and Definition of Dictatorship)

अधिनायकतन्त्र किसी न किसी रूप में हमेशा बना रहा है, परन्तु प्राचीन समय में इसका अर्थ आजकल के अर्थ से पूर्णतया भिन्न था। स्पष्टता के लिए हम अधिनायकतन्त्र के प्राचीन व अर्वाचीन अर्थों का पृथक् पृथक् विवेचन कर रहे हैं।

(क) अधिनायकतन्त्र का प्राचीन अर्थ (The meaning of dictatorship in ancient times)—प्राचीन समय में अधिनायकतन्त्र व्यवस्था को दुर्भाव की दृष्टि से नहीं देखा जाता था। ऐसी व्यवस्था या तो विशेष सकटों का सफलता से मुकाबला करने के लिए या लोक कल्याण के लक्ष्यों को शीघ्रता से प्राप्त करने के लिए अपनाई जाती थी। रोमन साम्राज्य में सकट के समय व कानून व्यवस्था बनाये रखने के लिए कभी-कभी विशेष अधिकारियों की नियुक्ति की जाती थी। सकट का सामना करने के लिए इन अधिकारियों को विशिष्ट शक्तियाँ दी जाती थीं और इन्हें ‘अधिनायक’ (dictator) कहा जाता था। इन्हें अधिनायक के नाम से इसलिए पुकारा जाता था क्योंकि उन्हें आदेश देने की असीम शक्तियाँ प्राप्त रहती थीं। इस प्रकार, मूल रूप में अधिनायक शब्द का अर्थ आदेश देने वाला है। रोम में अधिनायक को सकट का सामना करने के लिए ही सर्वोच्च शक्तियाँ सौंपी जाती थीं। सकट समाप्त होने पर अधिनायक का पद भी समाप्त हो जाता था। अतः रोमन अधिनायकतन्त्र केवल एक अस्थायी प्रयोग हुआ करता था। अधिनायक का कानूनी विधि से चुनाव होता था तथा वह अत्याचारी नहीं बन जाय इसके लिए उस पर कानूनी रोक व्यवस्थाएँ लागू रहती थीं। उसके लिए यह आवश्यक था कि वह अपनी शक्ति के प्रयोग को स्थायी अधिकार शक्ति की जाब के लिए प्रस्तुत करेगा।

अधिनायकतन्त्र का इस अर्थ में प्रयोग पिछली शताब्दी के मध्य तक प्रचलित माना जा

सकता है। एमिलिया के शासक फेरिनि (Farina) ने 1859 में एक सिसली के शासक गेरिबाल्डी (Garibaldi) ने 1860 में अपने को इसी प्रकार का अधिनायक घोषित किया था, परन्तु उनके अधिनायक बनने का उद्देश्य अपने देश में जन-कल्याण करना था। काले मार्क्स ने भी सर्वेकार वर्ग के अधिनायकतन्त्र (dictatorship of the proletariat) का प्रतिपादन करने समय इसका यही अर्थ लिया था। इस प्रकार के अधिनायक-तन्त्र के कुछ लक्षणों का उल्लेख इसे आजकल के नये अधिनायकतन्त्र से भिन्न करने के लिए आवश्यक है। प्राचीन अधिनायकतन्त्र में निम्नलिखित लक्षण प्रमुख माने जा सकते हैं—

- (1) अधिनायक विधियों द्वारा सीमित रहता था।
- (2) लोक कल्याण का सत्य सर्वोपरि रहता था।
- (3) अधिनायक की वैधता (legitimacy) प्राप्त रहती थी।
- (4) अधिनायक उत्तरदायी होता था।
- (5) अधिनायक का पद अस्थायी भी हो सकता था।
- (6) समस्त शक्तिमा अधिनायक में निहित रहती थी।

उपरोक्त लक्षणों के सम्बन्ध में यह बात ध्यान रखनी है कि अधिनायकतन्त्र व्यवस्थाएँ विधि द्वारा गृहीत व्यवस्थाएँ होती थीं तथा शासन शक्ति का प्रयोग जन-कल्याण के लिए किया जाता था। ऐसी व्यवस्थाओं में अधिनायकों का उत्तरदायित्व व वैधता इस रूप में रहनी थी कि जनमत उनके अनुकूल रहता था। सामान्यतया जनता का अधिकांश भाग उनके अधिकारों के प्रयोग में सहायक व समर्थक होता था। शासन सही अर्थों में जनता के लिए ही होता था।

(ख) अधिनायकतन्त्र का आधुनिक अर्थ (The meaning of dictatorship in modern times)—आधुनिक समय में 'अधिनायकतन्त्र' का अर्थ पूरी तरह बदल गया है। आजकल इसमें स्वेच्छाकारी व अत्याचारी शासन का बोध होता है। इसमें राजसत्ता एक व्यक्ति में निहित होती है और शासन सत्ताधारी व्यक्ति की इच्छानुसार ही चलता है। ऐसे अधिनायक वर किसी प्रकार का अकुल या प्रतिबन्ध नहीं होता है। आधुनिक अधिनायकों को राष्ट्रीय मकद के समय नहीं घुटा जाता है वरन् वे तो प्रायः आकस्मिक राज्य-प्राप्ति के फलस्वरूप शक्ति प्राप्त कर लेते हैं। उनकी राजनीतिक अधिशार शक्ति का आधार, यन् प्रयोग होता है। वे उसी समय तक शक्ति में बने रहते हैं, जब तक बल प्रयोग उन्हें अधिनायक बनाए रखने में सहायक रहता है। वे किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होते। अधिनायकतन्त्र में राज्य की सम्पूर्ण शक्ति एक ही व्यक्ति में निहित होती है जो स्वयं को राज्य का पूर्ण रूप समझता है।

आधुनिक अधिनायकतन्त्र के दो मत माने जाते हैं। साम्यवादी शासन व्यवस्थाओं के उदय ने एवढलीय व्यवस्थाओं की स्थापना की है। इससे एक दल, जो वस्तुतः एक विचारधारा से अनुप्राणित होता है, सत्ता का एकाधिकार रखता है तथा दल का सर्वोच्च नेता, दल के समर्थन के द्वारा एक तरह से अधिनायक की तरह शक्ति प्रयोग करता है। इस प्रकार के अधिनायकतन्त्र में शासक स्वेच्छाकारी व अत्याचारी नहीं होता है। जबकि

वर्तमान में ऐसे शासक भी मिलते हैं जो सेवा के सहयोग से सत्ता में आते हैं और सत्ता में आने के बाद निरंकुश ढंग से शक्तियों का प्रयोग करते हैं। एलेन वाल ने आधुनिक अधिनायकत्व के दो रूप माने हैं—उसने एक को सर्वाधिकारी शासन (totalitarianism) तथा दूसरे को स्वेच्छाचारी शासन (autocratic) के नाम से सम्बोधित किया है। यहाँ इन दोनों के लक्षणों का विस्तार से विवेचन आवश्यक है—

(1) सर्वाधिकारी शासन मुख्य रूप से बीसवीं सदी में आधुनिक प्रौद्योगिकी तथा संचार में प्रगति होने के कारण अस्तित्व में आये हैं। अधिकांश सर्वाधिकारी शासन आधुनिकीकरण (modernization) तथा सुधार लाने के लिए कटिबद्ध क्रान्तिकारी शासन हैं। स्टालिन का रूस हिटलर का जर्मनी व मुसोलिनी के समय में इटली इस प्रकार के शासन के उदाहरण हैं। इन तीनों उदाहरणों में एक लक्षण समान था। इन सब में एक व्यक्ति के नेतृत्व पर बल दिया गया था, पर 1945 से बाद की सर्वाधिकारी पद्धतियों में सामूहिक नेतृत्व ही पाया जाता है। यह व्यवस्था अब रूस व चीन के अलावा पूर्वी यूरोप के साम्यवादी राज्यों में पाई जाती है। सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं के लक्षणों का विवेचन एलेन वाल ने निम्न बिन्दुओं पर किया है—

(क) सिद्धान्तन व्यक्तिगत तथा सामाजिक गतिविधि के सभी पहलुओं से सरकार राजनीतिक रूप से सम्बद्ध होती है।

(ख) एक ही दल राजनीतिक तथा कानूनी रूप से प्रभावी होता है। सारी राजनीतिक सक्रियता इसी के माध्यम से गुजरती है और प्रतियोगिता, नियुक्तियों तथा विरोध व लिए दल ही एक मात्र संस्थागत आधार प्रस्तुत करता है।

(ग) सैद्धान्तिक रूप से एक ही सुस्पष्ट विचारधारा होती है जो उन व्यवस्था के अन्तर्गत सम्पूर्ण राजनीतिक सक्रियता का विनियमन करती है। वह शासन तथा जोड़-तोड़ करने का उपकरण होती है।

(घ) ग्यायपालिका और जन-सम्पर्क के माध्यमों पर सरकार का कठोर नियन्त्रण होता है और उदारवादी प्रजातन्त्रों में परिभाषित नागरिक स्वतंत्रताएँ कठोरनापूर्वक काट छाट दी जाती हैं।

(ङ) यह शासन प्रजातन्त्रीय आधार उपलब्ध करने के उद्देश्य से और शासन के लिए व्यापक जन-समर्थन प्राप्त करने के लिए जन-सक्रियता पर जोर देते हैं। जनता के भाग लेने तथा जनता की स्वीकृति से शासन का चँकीकरण हो जाता है।*

उपरोक्त लक्षणों से यह स्पष्ट है कि सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में विचारधारा का सर्वाधिक महत्त्व होता है तथा विचारधारा के क्रियान्वयन के लिए एकाधिकार युक्त एक राजनीतिक दल होता है। समस्त गतिविधियों का नियन्त्रण व निर्देशन यही दल करता है। अतः सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में एक विचारधारा व राजनीतिक दल, प्रतियोगिता का अभाव तथा पूर्णतया नियन्त्रित जीवन मुख्य विशेषताएँ होती हैं।

(2) स्वेच्छाचारी शासन की सुस्पष्ट परिभाषा करना बहुत कठिन है, क्योंकि

सामान्यतया ऐसे शासन व्यवस्थाओं होते हैं। यहाँ यह ध्यान देने की बात है कि उदारवादी व सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में वर्गीकृत न होने वाले शासन स्वतः ही स्वेच्छाचारी शासनों की श्रेणी में सम्मिलित नहीं किए जा सकते हैं। इसी तरह, स्वेच्छाचारी शासन पद्धतियों को तीसरी दुनिया' या विकासशील राज्यों का पर्याय नहीं मान लेना चाहिए। वैसे इन शासन व्यवस्थाओं में बचे हुए अधिकांश राज्य—उदारवादी व सर्वाधिकारी राज्यों को छोड़कर सम्मिलित किये जा सकते हैं, क्योंकि इनमें सभ्यता की भिन्नता प्रकारात्मक न होकर केवल मात्रात्मक ही होती है। स्वेच्छाचारी शासन व्यवस्थाओं के निम्नलिखित लक्षण उल्लेखनीय हैं। एलेन बाल में इनके निम्नलिखित लक्षण गिनाए हैं—

(क) मुख्य राजनीतिक प्रतियोगिता (यानी राजनीतिक दल और चुनाव) पर महत्वपूर्ण प्रावधानियाँ।

(ख) साम्यवाद या फासीवाद जैसी प्रभावो राजनीतिक विचारधारा का अभाव।

(ग) 'राजनीतिक' शब्द से सम्बोधित की जाने वाली बातों का सीमित क्षेत्र होता है क्योंकि इन शासन व्यवस्थाओं में सरकार आधुनिक प्रजासत्ताकीय तथा औद्योगिक विधियों के अभाव में सभी बातों को राजनीतिक रंग नहीं दे पाती।

(घ) राजनीतिक अनुरूपता तथा आज्ञाकारिता प्राप्त करने के लिए राजनीतिक सत्ताधारी बहुधा और जबरदस्ती तथा बल प्रयोग पर अधिक बल देना है।

(ङ) नागरिक स्वतन्त्रताओं की अनुमति बहुत कम दी जाती है और जन-सम्पर्क के माध्यमों तथा व्यापकता पर सरकार का सीधा नियन्त्रण होता है।

(च) शासक या तो परम्परागत दृष्टि से राजनीतिक थेष्ठजन हों या आधुनिक दृष्टिकोण वाले नये थेष्ठजन होते हैं। अक्सर सेना ही आकस्मिक राज-परिवर्तन या स्वतन्त्रता के औपनिवेशिक युद्ध के फलस्वरूप सत्ता हथिया लेती है।

(ज) एक गुट का राजनीति पर एकाधिकारी नियन्त्रण रहता है।¹¹

लक्षणों की उपरोक्त सूची पूर्ण नहीं बही जा सकती है। इस श्रेणी में सम्मिलित शासनों में इतनी विविधताएँ हैं कि सभी लक्षणों को सूचिवद्ध करना अत्यधिक कठिन है। इस श्रेणी में परम्परागत शासक वर्गों वाले राज्य जैसे—तुर्की अरब, इथोपिया और नेपाल तथा मौनिक सरकारों वाले आधुनिकीकृत राज्य जैसे नाइजीरिया और अर्जेंटीना सरकारों वाले आधुनिकीकृत राज्य जैसे अलजीरिया या मिस्र—शामिल कर सकते हैं।

सर्वाधिकारी व स्वेच्छाचारी शासन व्यवस्थाओं में बहुत अन्तर है। उपरोक्त विवेचन से यह अन्तर स्पष्ट हो जाते हैं। इस तरह, अधिनामकतन्त्र का अर्वाचीन रूप इसके प्राचीन रूप से बहुत कुछ भिन्न हो गया है। आधुनिक अधिनामकतन्त्र व्यवस्थाओं में व्यक्ति की स्वतन्त्रताओं पर प्रतिबन्ध व मनुष्य के जीवन का हर पहलू नियन्त्रित करने के कारण, इन व्यवस्थाओं के नाम से दुर्भाव का ही बोध होता है। इसके अर्थ के बाद अधिनामकतन्त्र व्यवस्थाओं के लक्षणों का विवेचन करना सरल हो जाता है। संक्षेप में यह इस प्रकार है।

अधिनायकतन्त्र के लक्षण (Characteristics of Dictatorship)

अधिनायकतन्त्र के सर्वाधिकारी व स्वेच्छाचारी रूपों का विवेचन पहले किया गया है। इनके लक्षणों के अध्ययन से संकेत मिलता है कि दोनों व्यवस्थाओं में अन्तर्गत के बावजूद मोटी समानताएँ हैं। कुछ ऐसी विशेषताएँ हैं जो अधिनायकतन्त्र के दोनों प्रकारों में पाई जाती हैं। पीटर मर्कल ने अपनी पुस्तक 'पोलिटिकल थिंकिंग' में अधिनायकतन्त्र की निम्नलिखित विशेषताओं की ओर ध्यान दिनाया है—(1) असाधारण सत्तायुक्त, अर्द्ध-देवतुल्य (deified) एक नेता। (2) सरकारी प्रशासन व समाज के समस्त संगठनों के नियन्त्रक के रूप में विशिष्ट ङग से संगठित व भावार्थक समर्पणता वाला एक जनपुंजी (mass) दल। (3) शिक्षा व्यवस्था तथा जन-सम्पर्क के सभी साधनों पर प्रचार का एकाधिकार। (4) आतंक तथा भयभीत करने की सुपरिष्कृत व्यवस्था।

सर्वाधिकारी व स्वेच्छाचारी शासन व्यवस्थाओं में गलतियों, विचारधाराओं तथा आधुनिकीकरण में उनकी भूमिकाओं को लेकर बहुत कुछ असमानताएँ होते हुए भी उनमें उपरोक्त विशेषताएँ समान रूप से पाई जाती हैं। इनका संश्लेष में विवेचन करने से इन दोनों व्यवस्थाओं के समान लक्षणों को अच्छी तरह समझा जा सकता है।

(1) सामान्यतया निरंकुश व्यवस्थाओं से एक ऐसे अधिनायक का अर्थ लिया जाता है जो सर्वशक्तिमान हो। परन्तु इतिहास में एक भी ऐसा उदाहरण नहीं मिलता है जब किसी तानाशाह ने अकेले समस्त राज्य शक्तियों का प्रयोग किया हो। हिटलर, मुसोलिनी तथा स्तालिन के भी सलाहकार, समर्थक व सहयोगी रहें हैं। क्योंकि अधिनायकतन्त्री व्यवस्था में नेता की सर्वोच्चता व असाधारण सत्ता का आधार दल का नेतृत्व होता है। इन व्यवस्थाओं में नेता या तो विचारधारा का प्रवर्तक होता है, या किसी प्रचलित विचारधारा का प्रमुख सहायक होता है। यह विचारधारा का एक मात्र व्याख्याकार, रक्षक तथा क्रियाव्यय माना जाता है। अतः दल के सदस्यों के लिए, जो दल की विचारधारा को पूर्णतया समर्पित होते हैं वह नेता, देव-तुल्य व थ्रद्धा का पात्र बन जाता है तथा उसकी शक्ति परम व सर्वोच्च हो जाती है। यह नेता किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, किसी से भी आदेश प्राप्त नहीं करता तथा परिस्थितियों के बग़्घनों से भी मुक्त रह सकता है। नेता की सत्ता को कोई चुनौती न दे पाए इसके लिए हर अधिनायक तीन साधनों का सहारा लेता है—(1) वह समय-समय पर दल में से सभी सम्भावित (potential) दुश्मनों व विरोधियों का बर्बरतम तरीकों का उपयोग करके सफ़ाया करता रहता है। (2) अपने सभी सहयोगियों व अनुयायियों के दिलों में भय और आतंक फैलाने रखता है। (3) सत्ता संरचना को स्थिर नहीं होने देता है।

इस तरह, अधिनायकतन्त्र में नेता की सर्वोच्चता तथा सत्ता बनाई रखी जा सके इसके लिए नेता उपरोक्त तीन विधियों में से दो विधियों का तो प्रयोग करते ही हैं परन्तु तीसरी विधि के माध्यम से वह उनकी चुनौती देने की संस्थागत व्यवस्था को भी नहीं

पनपने देते हैं। अधिनायकतन्त्र में नेता को सबसे बड़ा खतरा ऐसी समस्याओं की स्थापना या विकास है जो स्वयं निर्णय लेने लगे। ऐसी अवस्था नेता की सत्ता की क्षीणता का संकेत होती है जो अनिवार्यतः नेतृत्व में परिवर्तन करके रहती है। रूस में क्राइम तथा पाकिस्तान में अय्यूबखा के बाद कमल अजेनेब तथा माह्याखान का सत्ता में आना इन्हीं आधार पर समझा जा सकता है।

(2) तानाशाही व्यवस्थाओं में चाहे उसका कोई रूप हो, एक एकाधिकारी राजनीतिक दल का दिखावा अवश्य पाया जाता है। यह राजनीतिक दल सम्पूर्ण जीवन का नियन्त्रक होता है। सरकारी सामाजिक तथा व्यक्तिगत जीवन ऐसे दल के नियन्त्रण में रहता है। साम्यवादी व्यवस्थाओं में दल सही अर्थों में जनपुत्री होते हैं, पर स्वेच्छाचारी सैनिक या अमैनिंक तथा परम्परागत शासक वर्गों वाले राज्यों में भी सत्ता की रक्षता के लिए दल का गठन किया जाता है। पाकिस्तान में राष्ट्रपति अय्यूबखा ने, बर्मा में जनरल ने विन (भाजकल बर्मा के राष्ट्रपति) व नेपाल में सम्राट महेन्द्र ने इसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए दल का सहारा लिया था। ऐसे शासनों में अधिनायक, दल का नेता का रूप में पूजनीय बन जाता है।

(3) निरकुल शासक अपनी सत्ता की स्थायी आधार उपलब्ध कराने के लिए शिक्षण व्यवस्था का माध्यम से नेता के प्रति अगाध भावना उत्पन्न कराने का प्रयास करता है। सम्पर्क के सभी साधनों का प्रयोग नेता की श्रेष्ठता के प्रगटन करने में किया जाता है। जन-सम्पर्क के सभी साधनों पर कड़ी निगरानी रहती है तथा जनता को बार-बार आंतरिक एवं बाहरी दुश्मनों से संपर्क करने के लिए सचेत रखा जाता है। सारा प्रचार केवल नेता के द्वारा बताये गये तथ्यों की ही सही मानने के लिए होता है। अन्य किसी भी प्रकार का प्रचार यहाँ तक कि बाह्य का रेडियो प्रसारण सुनना तक अपराध माना जाता है। दूसरे विषयबुद्ध के समय तो जर्मनी में विदेशी रेडियो प्रसारण सुनने वालों को मौत की सजा देने का कानून तक लागू था। प्रसारणों के माध्यम से बार-बार विचारधाराओं से सम्बन्धित सिद्धान्तों को दोहराया जाता है जिससे लोगों के मस्तिष्कों पर इसकी अनिद छाप अंकित हो जाए तथा इससे आगे सोचने के लिए जनता के मस्तिष्कों पर ताले पड़ जाए। इस तरह जन-सम्पर्क साधनों का एकाधिकार नेता की सत्ता को स्थायित्व प्रदान करने में प्रयुक्त किया जाता है।

(4) अधिनायकतन्त्री व्यवस्थाओं को बनाए रखने के लिए नेताओं द्वारा आतंक तथा डर का सामान्य फंदा दिया जाता है। इससे व्यक्ति इतना भयभीत बना दिया जाता है कि उसको हर वक्त अपना अस्तित्व खतरे में लगता है। इसने लिए बेबुनियादी प्रचार तक का सहारा लिया जाता है। निरकुल व्यवस्थाओं में सरकार एक निरन्तर चलने वाली शक्ति का प्रतीक होती है। इन व्यवस्थाओं में एक अत्यधिक महत्वाकांक्षी व मुनहरे भविष्य की प्राप्ति के लिए सधर में कोई रुकावट नहीं आये इसके लिए सारा शासनतन्त्र एक सूत्र में बांधकर रखा जाता है। इस प्रयत्न में विरोध में किंगी भी प्रकार का प्रयत्न नहीं हो इसके लिए पहले ही आगे फंदा रखा जाता है। इसके लिए गुप्तचर विभागों को पूर्ण अधिकार तथा अप्रत्याशित शक्तियों से सुन्न किया जाता है। ऐसी व्यवस्थाओं में

“रास्ते से हटने वालों” को अनुनयन से समझाने के बजाय समाप्त किया जाता है।

अन्त में निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि अधिनायकतन्त्र प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से सैनिकवाद की उपज है। इसमें एक दल या नेता या सेना के जड़े के चारों ओर राष्ट्रीय आत्म-सम्मान, आशाओं और आकांक्षाओं की शक्ति इकट्ठी होती है। अधिनायकतन्त्र आन्तरिक विरोध व संघर्ष को कठोरता से दबा देता है। वह इस तरह कार्य करता है जैसे कि वह राष्ट्रीय एकता की मूर्ति हो। अधिनायकतन्त्र लोगों को एक स्वर में गूँथने का प्रयत्न करता है। इसमें जनता के किसी विरोध को सहन नहीं किया जाता है। यह इसी बात में विश्वास करता है कि सम्पूर्ण राष्ट्र एक ही ढंग से सोचे, बोले व कार्य करे। अधिनायकतन्त्र के अर्थ व विशेषताओं के विवेचन से यह स्पष्ट होता है कि इस शासन व्यवस्था में कुछ गुण हैं तो कुछ दोष भी हैं। इनका संक्षेप में विवेचन देना मूल्यांकन के लिए आवश्यक है। अतः इनका संक्षिप्त विवेचन किया जा रहा है।

अधिनायकतन्त्र के गुण (Merits of Dictatorship)

अधिनायकतन्त्र व्यवस्था के व्यवहार में इतने लाभ हैं कि अनेक लोकतान्त्रिक राज्यों में जनता लोकतन्त्र में कुछ लोगों की मनमानी करने की स्वतन्त्रता से ऊँचकर अधिनायकतन्त्र व्यवस्था की कामना करने लगती है। अगर अधिनायकतन्त्र के उत्कर्ष के कारणों की खोज की जाए तो प्तिष्ठ होगा कि जिस-जिस देश में निराशा, अव्यवस्था, असन्तुष्ट तथा अभाव या वही अधिनायकतन्त्र का उदय हुआ है। जिन देशों में लोकतन्त्र व्यवस्था लोगों में निराशा तथा अभाव उत्पन्न करने वाली बनी, वही इस व्यवस्था की स्थापना हो गई। आज भी अनेक राज्यों में जनता अधिनायकतन्त्र को अच्छा मानकर निरंकुश शासकों का पूर्ण समर्थन करती हुई दिखाई देती है। इससे यह स्पष्ट है कि अधिनायकतन्त्र में कुछ ऐसे गुण हैं जो अन्य व्यवस्थाओं की संवैधानिक व्यर्थता के बावजूद इस व्यवस्था को अपनाने के लिए प्रेरणा के जिम्मेदार हैं। संक्षेप में ऐसे शासन के निम्नलिखित लाभ हैं—

(1) अधिनायकतन्त्र में शासन कुशलता होती है। सारी शासन शक्ति एक व्यक्ति में निहित होने के कारण, न केवल निर्णय शीघ्रता से लिए जा सकते हैं, बरन निर्णयों के क्रियान्वयन की भी सुन्यवस्था हो जाती है। अधिनायकतन्त्री व्यवस्था में शासक से सभी भयभीत रहते हैं इस कारण कार्य में देरी या शिथिलता नहीं कर सकते हैं। निरंकुश शासक के प्रति सम्पूर्ण प्रशासन न केवल उत्तरदायी रहता है अपितु हर समय सतर्क, सचेत व सक्रिय भी रहता है। इससे शासन में कार्य-दक्षता आ जाती है।

(2) इस व्यवस्था का दूसरा गुण देश का तेजी से विकास है। देश में एक ही नेता, एक ही योजना तथा एक ही विकास लक्ष्य रहने से देश की सम्पूर्ण शक्ति इसी लक्ष्य के मार्ग को प्रशस्त करने में प्रयुक्त होती है। आर्थिक साधनों का समुचित विकास व उपयोग सम्भव होता है। देश के विकास के लिए एकता, शान्ति व व्यवस्था की आवश्यकता होती है। अधिनायकतन्त्र में इनकी ठोस व्यवस्था रहने के कारण देश के सारे साधन विकास में लगाए जा सकते हैं।

(3) देश में एकता की स्थापना में अधिनायकतन्त्र बहुत सहायक रहता है। विभिन्न

दलों तथा विरोधियों का दमन करके देश में एक दल व एक नेता का शासन स्थापित होने के कारण सारी जनता इसके प्रति वफादार हो जाती है। नेता के चारों तरफ सारी व्यवस्थाएँ गूँथ जाती हैं तथा देश एक ठोस एकता के सूत्र में बंध जाता है। दल या नेता एकता में बाधने का साधन हो जाता है और उसी में सबको अपनात्व का आभास होने लगता है। हिटलर व मुसोलिनी इसी तरह जर्मनी व इटली को एक करने में सफल रहे थे।

(4) राष्ट्रीयता की भावना जाग्रत करने में सहायक है। देश के नागरिकों को पारस्परिकता में बांधने के लिए एक विचारधारा, एक दल व एक नेता का होना पर्याप्त होता है। सभी नागरिक बंधुत्व की भावना से अनुप्राणित रहते हैं। एक राष्ट्र का नारा, एक ही लक्ष्य के नीचे सबको खड़ा कर देता है। देश भक्ति का इतना प्राबल्य होता है कि नागरिक अपने देश तथा नेता के लिए बलिदान तक करने के लिए तैयार हो जाते हैं।

(5) सकट काल में तानाशाही व्यवस्था सर्वोत्तम रहती है। इसमें सकट का सामना करने के लिए सभी निर्णय व आदेश एक व्यक्ति द्वारा दिये जाने के कारण, आदेशों की एकता (unity of command) रहती है। इससे समय पर उचित कार्यवाही करना सरल हो जाता है। मुझकालीन सकट में तो यही व्यवस्था विजय दिलाती है।

(6) अधिनायकतन्त्र व्यवस्था में देश का बहुमुखी विकास होता है। अधिक क्षेत्र में भी तेजी से विकास की व्यवस्था होती है। एकता, अनुशासन व कर्तव्य-परायणता के कारण विकास की श्रेष्ठ व्यवस्था हो जाती है। रूस, जर्मनी, चीन, इटली, टर्की और स्पेन का सभी का इतिहास इस बात का साक्ष्य है। जेक्सन ने अपनी पुस्तक 'यूरोप सिन्स दी वॉर' में ठीक ही लिखा है—“स्पेनवासियो के इतिहास में यह पहला अवसर है जबकि ऐसे समय पर चली है। अधिनायक के अधीन व्यापार और उद्योग समृद्ध हुए हैं। कृषि फली-फूली है। भ्रम सकट दूर हो गए हैं।”²² भारत में कुछ अर्थों में अधिनायकवादी कदमों ने देश का हाल ही में काया-पसट कर दिया है।

(7) कुछ विद्वान अधिनायकतन्त्र को मानव-स्वभाव के अनुकूल भी मानते हैं। इसके पक्ष में उनका कहना है कि मनुष्य में स्वभावतः अपने हितों की रक्षा की इच्छा अवश्य होती है। वह अपनी रक्षा चाहता है चाहे यह किसी के द्वारा की जाय। अपनी समस्याओं का समाधान चाहता है। आम जनता को इससे कोई मतलब नहीं होता है कि उसकी रक्षा व्यवस्था कौन कर रहा है? वह तो सुरक्षा चाहती है, अपने हितों की पूर्ति चाहती है। अधिनायकतन्त्र में ऐसा सम्भव होने के कारण यह मानव स्वभाव के अनुकूल व्यवस्था भी मानी जाती है।

(8) विवादास्पद राज्यों के लिए राजनीतिक और आर्थिक विकास की सम्भवकालीन परिस्थितियों में भी अधिनायकतन्त्र उपयोगी माना गया है। विकासशील राज्यों में जन-इच्छा की अनुशासित अभिव्यक्ति की समस्या अत्यन्त प्रबल रही है। विकास के विभिन्न चरणों को पार करने के प्रयास में नवीदित राष्ट्रजन आकांक्षाओं को जागृत तो कर देते हैं,

परन्तु जन आकांक्षाएँ जितनी तेजी से जाग्रत होती हैं, उतनी तेजी से वे उनकी पूर्ति नहीं कर पाते हैं। इसके कारण राज्य व्यवस्था पर तनाव बढ़ते हैं एवं उसके टूटने का डर रहता है। ऐसी स्थिति में राजनीतिक अनुशासन बनाए रखने के लिए अधिनायकतन्त्र अधिक उपयोगी हो सकता है। हर्षिंगटन ने ठीक ही कहा है कि 'नवोदित राष्ट्रों में प्रथम कार्य राजनीतिक सहभाग (political participation), शिक्षा आदि की वृद्धि के स्थान पर मूलभूत मस्यात्मक ढाँचे का निर्माण होना चाहिए तथा इसके लिए एकदलीय शासन या सैनिक अधिनायकतन्त्र भी उपयुक्त हो सकता है।'

अधिनायकतन्त्र के दोष (Demerits of Dictatorship)

अधिनायकतन्त्र में गुणों के होते हुए भी इस प्रणाली का किसी भी देश में लम्बी अवधि तक प्रचलन नहीं रह पाता है। इतिहास ऐसे प्रमाणों से भरा पड़ा है। जहाँ कहीं भी अधिनायकतन्त्र स्थापित होता है वही पर एक स्थिति ऐसी आती है जब जनता सत्ता सम्पन्न सर्वोच्च शासक को उखाड़ फेंकने के लिए हिसारमक क्रांति तक का सहारा लेने में नहीं हिचकिचाती है। इससे स्पष्ट है कि इस व्यवस्था में कुछ कमियाँ अवश्य पाई जाती हैं। संक्षेप में इस प्रणाली के दोष इस प्रकार हैं—

(1) इस व्यवस्था में व्यक्ति के व्यक्तित्व का सम्मान नहीं होने के कारण व्यक्ति को सब कुछ सुविधाएँ होते हुए भी उसे अपने व्यक्तित्व को अपनी इच्छानुसार विकसित करने का वातावरण नहीं मिल पाता है तथा वह अपने जीवन को अपूर्ण ही रखने पर मजबूर हो जाता है। व्यक्ति को किसी भी प्रकार स्वतन्त्रता नहीं रहती है। इससे उसका व्यक्तित्व दबकर रह जाता है। तानाशाही व्यवस्था में मौलिक अधिकारों एवं व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को कोई महत्त्व नहीं दिया जाता है। अतः तानाशाही व्यवस्था का सबसे बड़ा दुर्गुण व्यक्ति के व्यक्तित्व के दमन का वातावरण बनाना है।

(2) अधिनायकतन्त्र शासन व्यवस्था में अत्याचार और अनाचार का बोलबाला रहता है। अधिनायक अपनी सत्ता को बनाए रखने के लिए आतंक फैलाए रखता है। विरोधियों का बर्बर तरीके से सफाया कर दिया जाता है। इससे मानव भयप्रस्त होकर जेल के सीढ़ियों में बन्द सा हो जाता है। देश हित में कही गई बात भी अगर तानाशाह की इच्छा के प्रतिकूल है तो उसको ठुकरा दिया जाता है तथा उसके विरुद्ध बात कहने वाले को देशद्रोही कहकर मौत के घाट उतार दिया जाता है।

(3) तानाशाही व्यवस्था देश के लिए अहितकर होती है। इस व्यवस्था में निर्णय एक व्यक्ति लेता है जो किसी भी प्रकार का विरोध या सुझाव स्वीकार नहीं करता है। इसमें तानाशाह द्वारा लिये गये गलत निर्णयों का अहितकर प्रभाव सारी प्रजा को भुगतना पड़ता है। अधिनायक का हर निर्देश लोगों को मानना पड़ता है, चाहे वह निर्देश राष्ट्रीय हित में हो अथवा नहीं हो। इस प्रकार तानाशाही व्यवस्था में राष्ट्रीय हितों का समुचित संरक्षण नहीं रहता है।

(4) अधिनायकतन्त्र में साधारण व्यक्तियों में आत्म-निर्भरता, प्रियाशीलता तथा स्वतन्त्रता की भावना का पूर्णतः लोप हो जाता है, क्योंकि उन्हें घोंघने अथवा विचारने

आदि की किसी प्रकार की स्वतन्त्रता नहीं रहती है। इस व्यवस्था में व्यक्ति का तन, धन और यहाँ तक कि मन भी अधिनायक के लिए हो जाता है और उसे अधिनायक जिधर हाके उधर ही चलने के लिए मजबूर होना पड़ता है।

अधिनायकतन्त्र के गुण और दोष के विवेचन से स्पष्ट है कि यह व्यवस्था मनुष्य को मनुष्य नहीं बनाती तथा उसे मनुष्य के रूप में रहने भी नहीं देती है। इससे मानव का व्यक्तित्व दबकर रह जाता है। उसकी सारी भौतिक आवश्यकताओं की पूर्ति के उपरान्त भी उसका कुछ बची सी महसूस होती है। उसका जीवन कैदी का सा हो जाता है। इस लिए ही अधिनायकतन्त्र के अनेक लाभों के होने हुए भी कोई व्यक्ति इस व्यवस्था के अन्तर्गत रहना पसन्द नहीं करता है। इस शासन में व्यक्ति के लिए सब कुछ रहता है परन्तु फिर भी उसको ऐसी व्यवस्था में घुटन होने लगती है क्योंकि व्यक्ति केवल रोटी के लिये ही जीवित नहीं रहता है। वह इसके अलावा भी बहुत कुछ पाना व करगाना चाहता है जो केवल सोचने विचारने तथा अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता के पातावरण में ही सम्भव होता है। अतः अधिनायकतन्त्र सभी आकांक्षों के बावजूद भी मानव मस्तिष्क की भूख मिटाने के साधनों पर रोक लगाने वाला होने के कारण जनसाधारण द्वारा अमान्य ही रहता है। इस शासन के गुण दोषों के विवेचन के बाद इसके भविष्य के बारे में संकेत देना सरल हो जाता है। अतः हम इसके भविष्य की संक्षिप्त भर्षा करना प्रातःगिक मान सकते हैं।

अधिनायकतन्त्र का भविष्य (The Future of Dictatorship)

अधिनायकतन्त्र के भविष्य में सम्बन्ध में राजनीति-शास्त्र के विद्वान बहुत आशावादी नहीं हैं। यह सही है कि ऐसे शासन में कार्य कुशलता, एकता तथा बहुमुखी विकास की सुषमवस्था होती है, परन्तु यह सब महनी कीमत के बदले में मिलता है। मनुष्य को अपने व्यक्तित्व के विकास के स्थान पर अपने शरीर के भरण-पोषण तक ही सीमित रहना होता है। ऐसी शासन प्रणाली में व्यक्ति को सब कुछ प्राप्त होने के बाद भी कुछ बची महसूस होती है। यह है अपनी अभिव्यक्ति की लालसा। इसके अभाव में व्यक्ति की परिपूर्णता का भाव नहीं होता है। वह अपूर्ण रहता है। अतः व्यक्ति को जब कभी अवसर मिलता है वह ऐसी व्यवस्था से जान बचाकर भाग निकलता है। इतना ही नहीं, कई बार व्यक्ति अपनी स्वतन्त्रता के ऊपर लगे प्रतिबन्धों को यह जानते हुए भी कि उसका अन्तर्गत होना, सोडन में नहीं हिचकिचाता है। वह विद्रोह, क्रान्ति या तथा हत्याएँ तक कर बैठता है। यही कारण है कि अधिनायकतन्त्र लम्बी अवधि तक सफल नहीं रहता है। जनता में राजनीतिक जागरूकता का विकास यास्तव में अधिनायकतन्त्र के अन्त का सुझारम्भ माना जाता है। अतः मैनिक या परम्परागत शासक वर्गों वाले राज्यों में अधिनायकतन्त्र का भविष्य अधकारमय ही माना जा सकता है। जनता में राजनीतिक सश्रियता का जाना कब तक रोका जा सकता है। आधुनिक जन-सम्पर्क साधन व्यक्ति को व्यक्ति से दूर नहीं रहने देते हैं। इससे यह स्पष्ट है कि तानाशाही व्यवस्थाओं के स्वेच्छाचारी रूप में लम्बी अवधि तक बनी रहने की सम्भावनाएँ नगण्य ही हैं।

अधिनायकतन्त्र का सर्वाधिकारी रूप कुछ स्थायित्व के सकेत देता है, परन्तु यह भी विचारणीय प्रश्न यह है कि क्या वर्तमान रूप की साम्यवादी व्यवस्था आगे भी चल सकेगी? 1917 से आज तक का रूस का इतिहास इस बात का साक्षी है कि साम्यवादी शासनो में भी व्यक्ति की अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता में उत्तरोत्तर ढील दी जाती रही है। यद्यपि अभी बहुत कुछ होना बाकी है, फिर भी यह प्रवृत्ति इस बात की पुष्टि करती है कि साम्यवादी या सर्वोधिकारी शासनों में भी अधिनायक के स्थान पर दल-बदल के माध्यम से अधिकाधिक व्यक्ति शासक बनते जा रहे हैं। पूर्वी यूरोप के सभी राज्य इसी तरह की प्रवृत्ति का सकेत देते हैं। कोई भी शासन व्यवस्था व्यक्ति को जानवर की तरह रखकर स्थायी नहीं रह सकती है। व्यक्ति अपने व्यक्तित्व के विकास के भाग में आने वाली सभी बाधाओं को तोड़ने के लिए मर मिटने को तैयार होता रहा है। अतः सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं का भविष्य बहुत कुछ इस बात के साथ जुड़ जाता है कि इनके द्वारा व्यक्ति को अभिव्यक्ति तथा आत्म विकास के अवसर किस सीमा तक उपलब्ध कराये जाते हैं? विचारधाराएँ व्यक्ति को अधिक समय तक बाधकर रखने में शायद ही सफल हो सकेंगी? साम्यवादी शासन प्रणालियों में जकड़नें ढीली पड़ती जा रही हैं व्यक्ति की गरिमा को स्वीकार किया जाने लगा है तथा विचारधारा के सकुचित दायरे से बाहर भी अभिव्यक्ति को कुछ-कुछ स्वतन्त्रता, इस बात की धोतक है कि अधिनायकतन्त्र का वर्तमान अर्थ में भविष्य विशेष उज्ज्वल है।

लोकतन्त्र व अधिनायकतन्त्र के पृथक् पृथक् वर्णन के बाद दोनों का तुलनात्मक अध्ययन करना आवश्यक है क्योंकि इनके तुलनात्मक अध्ययन के द्वारा ही इन दोनों शासन प्रणालियों में से कौन-सी व्यवस्था श्रेष्ठ है, इसका निष्कर्ष निकालना सम्भव है। अतः नीचे इनका तुलनात्मक भूस्थापन दिया जा रहा है।

लोकतन्त्र व अधिनायकतन्त्र—एक तुलनात्मक विश्लेषण

(DEMOCRACY AND DICTATORSHIP A COMPARATIVE ANALYSIS)

लोकतन्त्र व अधिनायकतन्त्र न केवल बेमेल व्यवस्थाएँ हैं बल्कि यह दोनों एक दूसरे के विपरीत भी हैं। लोकतन्त्र शासन में व्यक्ति के व्यक्तित्व का सम्मान व गरिमा बनाए रखने के लिए उसे विचार, अभिव्यक्ति तथा आत्मविकास की सभी स्वतन्त्रताएँ प्राप्त रहती हैं जबकि, अधिनायकतन्त्र में व्यक्ति को सही अर्थों में व्यक्ति बनने की नहीं दिया जाता है। इन दोनों व्यवस्थाओं की निम्न बिन्दुओं के द्वां गिदं तुलना की जा सकती है।

(क) व्यक्ति के व्यक्तित्व का विकास (Development of human personality)—लोकतन्त्र में व्यक्तिगत स्वतन्त्रताएँ व मौलिक अधिकारों की व्यवस्था रहती है। इसमें समानता का आदर्श होता है। इससे प्रजातन्त्र शासन में व्यक्ति को अपना सर्वांगीण विकास करने के अवसर प्राप्त हो जाते हैं। व्यक्ति अपनी अभिव्यक्ति करके अपना श्रेष्ठतम योगदान समाज के लिए कर सकता है। अतः लोकतन्त्र व्यवस्था व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास में सहायक व प्रेरक है। अधिनायकतन्त्र में न तो व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की ही

व्यवस्था रहती है और न समानता के सिद्धान्त का अनुसरण ही किया जाता है। इससे व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास के सभी मार्ग रुक जाते हैं। व्यक्ति बंदी बन जाता है। व्यक्तित्व का विकास रुक जाता है तथा तानाशाही व्यवस्था में मानव सही ज्यों में मानव ही नहीं रहता है।

(ख) सरकार का उत्तरदायित्व (Responsibility of government)—लोकतान्त्रिक शासन, सरकार के उत्तरदायित्व की अष्टम व्यवस्था मानी जाती है। इसमें राजनीतिक शक्ति का प्रयोग करने वाले अपने सब कार्यों के लिए उत्तरदायी रहते हैं तथा वे उत्तरदायी रहे जा सकते हैं। नियतकालिक निर्वाचन, शासनकर्ताओं को उत्तरदायी रखने की ठोस व्यवस्था है। इससे सरकार जन इच्छा के अनुरूप चलने के लिए मजबूर होती है। जबकि, अधिनायकतन्त्र में शासक सब दायित्वों से मुक्त रहता है। वह अपनी मनमानी कर सकता है। जन विरोध को समाप्त करने के लिए बर्बर तरीके काम में ले सकता है। अतः शासक पर किसी प्रकार का अंकुश नहीं रहता है। वास्तव में सरकार का उत्तरदायी होना अपने आप में तानाशाही व्यवस्था का विरोध है।

(ग) विकास व जन-कल्याण (Development and social welfare)—लोकतन्त्र व्यवस्था में आर्थिक, सामाजिक व राजनीतिक विकास की गति अवश्य ही धीमी रहती है। जन-कल्याण के कार्य भी तेजी से नहीं चल सकते हैं, क्योंकि इस व्यवस्था में विकास व सामाजिक कल्याण का कार्यक्रम सहमति पर आधारित होता है तथा जन-इच्छा के अनुसार ही क्रियान्वित होता है। विकास व जन हितकारी कार्यों में सम्पूर्ण जनता की सहभागिता के कारण जो कुछ विकास होता है वह जन सहमति के ठोस आधार पर टिका होने के कारण स्थायी व दृढ़ दिशा में होता है। यह राष्ट्र की सच्ची समृद्धि का पोषक होता है। जबकि तानाशाही व्यवस्था में विकास की गति की सीधता, विकास की सही दिशा में ले जाएगी यह नहीं कहा जा सकता है। तानाशाही में कई बार विकास के मार्गों का निर्धारण ही नहीं हो पाता है, तथा अधिनायक या दल द्वारा निर्धारित मार्ग ही सही मार्ग है यह निश्चयपूर्वक नहीं कहा जा सकता है। अतः तेजी से किया गया विकास, जन-कल्याण की साधना करेगा यह नहीं भी हो सकता है। केवल वही विकास जन-कल्याणकारी कहा जाता है जिसमें जनता जैसा चाहती है वैसा ही हो। अधिनायकतन्त्र में जन-इच्छा को मालूम करने का माध्यम ही नहीं रहता है। इसलिए यह कहना गलत नहीं होगा कि तानाशाही व्यवस्थाओं में दिया रहित विकास जन-कल्याण का सही अर्थों में साधक रहे यह आवश्यक नहीं है।

(घ) राष्ट्रीय एकता व अनुशासन (National unity and discipline)—ऊपर से देखने पर ऐसा लगता है कि लोकतन्त्र में न राष्ट्रीय एकता होती है और न ही अनुशासन होता है। हर व्यक्ति अपनी स्वतन्त्रता की बाढ़ में मनमानी करता लगता है, परन्तु तथ्य यह नहीं है। लोकतन्त्र में सभी कार्यों का आधार मोटे तौर पर सहमति होने के कारण जो एकता होती है वह स्थायी व गहरी होती है। हर व्यक्ति की आवाज सुनी जाने के कारण किसी को कोई शिकायत नहीं रहती है। इससे आत्म-अनुशासन की अवस्थाएं उत्पन्न होती हैं। देश में आंतरिक या बाह्य संकटों के समय अचानक अद्भुत एकता व

अनुशासन की स्थापना इस बात की पुष्टि करती है कि एकता व अनुशासन केवल लोकतन्त्र में ही सम्भव है। वैसे अधिनायकतन्त्री शासनो में राष्ट्रीय एकता व अनुशासन अत्यधिक मात्रा में स्थापित रहते हुए भी वास्तव में ऐसा नहीं होता है। यह एकता व अनुशासन आरोपित होता है। आतंक के कारण बना रहता है, परन्तु भय व आतंक को हटाते ही यह तब भी रफूचककर हो जाता है। तानाशाही व्यवस्थाओं में एकता व अनुशासन, एक तरह से गुप्त ज्वालागुली की तरह होता है जो अधिनायक के डबे के आधार पर ठंडा रहता है पर उसके भीतर ही भीतर जलने वाली आग सत्ता के अंशुओं में सिधिलता आत ही फूट पड़ती है। इस शताब्दी में ऐसे उदाहरणों की भरमार है जबकि ठोस एकता व अनुशासन में आबद्ध जन समुदाय अधिनायक के भय के समाप्त होते ही बिड़ोह कर बैठता है।

(च) सरकार का स्थायित्व (Stability of government)—सरकारों के स्थायित्व का आधार कबल जन सहमति ही हो सकती है। लोकतन्त्र शासन में सरकारें जन सहमति का आधार पर संगठित होती हैं अतः उनमें स्थायित्व रहता है। दल सत्ता में आते-जाते रहते हैं परन्तु शासन का ढांचा, संवैधानिक तन्त्र व व्यवस्था ज्यों की त्यों बनी रहती है। सरकारों के पदाधिकारियों की हेरा-फेरी चलती रहती है पर इससे सरकारें न अस्थायी बनती हैं और न ही उनकी सत्ता में कोई कमी आती है। अतः लोकतन्त्र में यह भाँति ही है कि इस व्यवस्था में सरकारों का अस्थायित्व रहता है। सही अर्थों में लोक-तान्त्रिक व्यवस्था ही सरकारों के स्थायित्व के अनुकूल हो सकती है, क्योंकि केवल लोकतन्त्र में ही सरकार का आधार जन समर्थन व जन इच्छा होती है। निरंकुश व्यवस्थाओं में सरकार स्थायी रह ही नहीं सकती है। अधिनायकों पर हर वक्त दबाव पड़ते हैं जो अन्ततः अधिनायक को उखाड़ फेंकने की स्थितियाँ उत्पन्न कर देते हैं। यहाँ बाध्यकारी शक्ति या डर ही सरकार को बनाए रखता है ज्यों ही यह भय समाप्त हुआ सरकार का तटता पनट जाता है।

(छ) प्रशासकीय कार्य-कुशलता (Administrative efficiency)—कार्य-कुशलता की पहली शर्त कार्य करने में कुछ शिथिलता की छूट की व्यवस्था है। नियमों के खोचने में बंद प्रशासक परिस्थिति के थोड़े हेर-फेर की अवस्था में, नियम के अभाव में निर्णय नहीं ले सकता है। इससे प्रशासन टप्प हो जाता है। तानाशाही व्यवस्था में सम्पूर्ण शासन कठोर नियमों द्वारा जकड़ जाता है। इससे कार्य-क्षमता व पहल करने की शक्ति का दमन हो जाता है। जबकि लोकतन्त्र में शासन-व्यवस्था के संचालन के नियमों में लचक रहती है। हर प्रकार की परिस्थिति में नियम व विधि सहायक होते हैं, क्योंकि उनमें अक्सर अनुकूलता व अनुकूलता की क्षमता अन्तर्निहित रहती है। अतः लोकतन्त्र में प्रशासकीय कार्य-कुशलता उत्तरोत्तर बढ़ती जाती है, जबकि अधिनायकतन्त्र में प्रशासन दिन-प्रतिदिन बँटार बनते हुए भी साम्प्रतिक शिथिलता की ओर अग्रसर हो जाता है।

(ज) सरकारों की अवसर अनुकूलता (Adaptability of governments)—लोकतान्त्रिक सरकार हर परिस्थिति में अनुसार ढाली या बदली जा सकती है। यह बड़े

से बड़े सफ़टो का सामना करने के लिए आवश्यकतानुसार बनाई जा सकती है, परन्तु तानाशाही व्यवस्था में सरकार को अवसर के अनुकूल बनाने की कोई संस्थात्मक व्यवस्था नहीं होती है। यही कारण है कि विषम परिस्थितियों में तानाशाही व्यवस्थाएँ लड़खड़ा जाती हैं। लोकतन्त्र शासनों में संस्थागत संरचनाएँ ऐसी ऊँचे बूझो के समान हैं जो आधो-तूफान के समय झुक जाती हैं तथा सामान्यतः परिस्थितियों के अनुरूप, हवा के हवा की ओर मुड़कर, टूटने से बच जाते हैं। परन्तु अधिनायकतन्त्र में ऐसी संस्थागत संरचनाएँ या तो होती ही नहीं हैं और अगर होती भी हैं तो अवसर के अनुरूप उल्टे बदलने की व्यवस्था नहीं होने के कारण थोड़े से राजनीतिक झझावात में ही उलझ जाती हैं।

(घ) सामाजिक-आर्थिक न्याय (Socio-economic justice)—तानाशाही व्यवस्था में अधिनायक कितना ही राष्ट्रवादी क्यों न हो वह जनता को सामाजिक-आर्थिक न्याय उपलब्ध नहीं करा सकता है। सामाजिक-आर्थिक न्याय के लिए स्वतन्त्रता व समानता दोनों आवश्यक हैं, जबकि तानाशाही शासन में इन दोनों का प्रश्न ही नहीं उठाया जा सकता। न्याय का सम्बन्ध केवल धार्मिकता से ही नहीं जोड़ा जा सकता है। यह मन स्थिति व नैतिकता पर आधारित होता है। अतः इसकी आवश्यकता केवल मात्र लोकतन्त्र कर सकता है। अधिनायकतन्त्र में लोक-हित के कामों भी सही अर्थों में न्याय उपलब्ध कराने वाले नहीं हो सकते हैं, क्योंकि वहाँ लोक-हित का अर्थ वही होता है जो अधिनायक द्वारा निर्धारित किया जाता है।

इस विवेचन से स्पष्ट है कि प्रजातान्त्रिक व्यवस्था, अधिनायकतन्त्र की अपेक्षा अधिक स्पष्ट है। उसके व्यवहार की कठिनाय्याँ समय के साथ समाप्त हो जाती हैं। हरमन वादनर ने लोकतन्त्र व अधिनायकतन्त्र की तुलना करते हुए यह निष्कर्ष निकाला है कि 'तानाशाही सरकार आज्ञा बालक पर वस देती है और इसे लोगों पर थोपती है, जबकि प्रजातान्त्रिक राज्य सहमति की शर्तों और अग्रहणों के अभिव्यक्तिकरण पर जोर देता है। तानाशाही राज्य में दलीय सदस्य की व्यक्तिगत जन्त-भावना (personal self) का मिटाकर भूमिका को प्रेरित एवं मोहित करने की चेष्टा की जाती है जबकि प्रजातन्त्र में व्यक्ति की भावना का पूर्ण आदर किया जाता है और मौलिक विचारों के उद्देशित पक्षों से व्यक्ति की चेतना को सदैव स्वच्छ निर्मल व प्रियाशील बनाए रखा जाता है, जैसा इसी मर्म में आगे उल्लेख है कि 'तानाशाही सरकार मौलिक कर्मों का विस्वास्त दिला सकती है और उनको मोघ प्रियान्वित कर सकती है, किन्तु अपने जीवन काल में जो हमने अनुभव किया है, वह बताता है कि नज़्मी, फ़ासिस्ट तथा सोवियत रुम, मसय, ज्ञान और उन करोड़ों लोगों के सहयोग के अभाव में, जिनके हित मावन का तानाशाही ने गंदा किया है, अब भी प्रशासनिक सफलता के अपने प्रयत्नों में लड़खड़ा रहे हैं।' क्योंकि राष्ट्रव में कोई भी सरकार कभी भी एक व्यक्ति के हाथ में रहकर सफल नहीं हो सकती है। अतः तानाशाही शासन की दीन-हीन एवं भयभीत प्रजा जीवन के उच्चतम नैतिक मूल्यों से भिन्न जाती है तथा ऊपरी चमक-दमक के अलावा समाज में न एकता

होती है और न मनुष्य समुष्ट हो पाता है। इसलिए अंत में यही निष्कर्ष निकलता है कि आवरण के आडम्बर को अलावा तानाशाही शासन में खोखलापन ही रह जाता है जबकि लोकतन्त्र में वास्तविकता की ठोस व्यवस्था रहती है। इसलिए अधिनायकतन्त्र से लोकतन्त्र श्रेष्ठतर शासन व्यवस्था मानी जाती रहो थी मानी जा रही है और भविष्य में भी मानी जाती रहेगी।

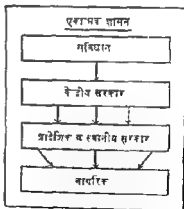
अध्याय 11

एकात्मक व संघात्मक शासन (Unitary and Federal Governments)

राजनीतिक व्यवस्था में शासन शक्ति के एक स्तर पर केन्द्रीयकरण (centralization) या अनेक स्तरों में वितरण (distribution) के आधार पर शासन व्यवस्थाओं के तीन प्रतिमान (patterns) मान्य रहे हैं। पहला एकात्मक प्रतिमान, जिसमें राज्य शक्ति का प्रयोग एक स्तर पर केन्द्रित रहता है, दूसरा परिसंघात्मक (confederal) प्रतिमान, जिसमें राज्य शक्ति का प्रयोग अनेक स्थानों पर केन्द्रित रहता है तथा तीसरा संघात्मक (federal) प्रतिमान, जिसमें राज्य-शक्ति का प्रयोग दो स्तरों पर स्थापित केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों में निहित रहता है।

एकात्मक शासन व्यवस्था (UNITARY GOVERNMENT)

एकात्मक शासन व्यवस्था में शासन की सम्पूर्ण शक्ति संविधान द्वारा एक केन्द्रीय सरकार में निहित की जाती है तथा राज्य शक्ति के प्रयोग में केन्द्रीय सरकार ही सर्वोपरि रहती है। एकात्मक शासन व्यवस्था में, विविध प्रादेशिक सरकारें (regional governments) व स्थानीय सरकारें प्रशासकीय कुशलता व सुविधा के लिए केन्द्रीय सरकार द्वारा स्थापित की जाती हैं, जो इन्हें आवश्यक सत्ता प्रदान करती हैं और इन पर पूर्ण नियंत्रण रखती हैं। एकात्मक व्यवस्था में नागरिकों के लिए सत्ता व राज्य शक्ति का एकमात्र स्रोत केन्द्रीय सरकार ही रहती है। एकात्मक राज्य की शासन की सुविधा एवं कार्य-कुशलता की प्राप्ति हेतु, प्रदेशों अथवा प्रान्तों में विभक्त किया जाता है किन्तु इन प्रादेशिक या स्थानीय सरकारों की कोई मूलक, स्वतन्त्र व मौलिक (original) सत्ता

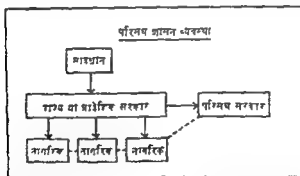


चित्र 11.1. संविधान, केन्द्रीय सरकार, प्रादेशिक सरकारों व नागरिकों के सम्बन्ध

नहीं होती है। इन सरकारों के सभी प्रशासकीय अधिकारों का स्रोत संविधान नहीं होकर केन्द्रीय सरकार ही होती है। इस प्रकार, एकात्मक शासन व्यवस्था में, प्रादेशिक व स्थानीय सरकारें केन्द्रीय सरकार की प्रतिनिधि सरकारें रहती हैं, जिन्हें केन्द्रीय सरकार समाप्त कर सकती है। इनमें पारस्परिकता (mutuality) रहती है तथा सम्बन्ध मालिक और नौकर के से होते हैं। एकात्मक शासन व्यवस्था में, सरकारों की शक्ति के स्रोत केन्द्रीय सरकार व प्रादेशिक सरकारों के पारस्परिक सम्बन्ध व नागरिकों की राज्य-निष्ठा को चित्र 11.1 में चित्रित किया गया है।

परिसंघात्मक शासन व्यवस्था (CONFEDERAL GOVERNMENT)

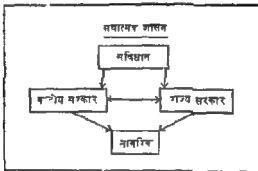
परिसंघात्मक शासन व्यवस्था, एकात्मक शासन व्यवस्था के पूर्णतया विपरीत व्यवस्था है। इसमें परिसंघ सरकार, स्वतन्त्र राज्यों में कुछ महत्वपूर्ण मामलों में कुछ सहयोग सम्भव बनाने के लिए, परिसंघ में सम्मिलित होने वाले राज्यों के आपसी समझौते द्वारा स्थापित की जाती है। परिसंघ शासन व्यवस्था में राज्य-शक्ति के अनेक स्वतन्त्र केंद्र विद्यमान रहते हैं और परिसंघ सरकार इन प्रादेशिक या राज्य-सरकारों की सुविधा के लिए ही प्रस्थापित रहती है। ऐसी व्यवस्था में, राज्य-सरकारों को मौलिक सत्ता प्राप्त रहती है और इन्हीं के द्वारा कुछ विशेष उद्देश्यों—मासूहिक सुरक्षा, आर्थिक सहयोग या



चित्र 11.2 संविधान, परिसंघ सरकार, राज्य सरकारों व नागरिकों का सम्बन्ध

कुछ मामलों के समुचित उपयोग की प्राप्ति सम्भव बनाने के लिए, कुछ शक्तियाँ परिसंघ सरकार को दे दी जाती हैं। परिसंघ व्यवस्था में नागरिकों की निष्ठा मोठी अपनी-अपनी राज्य सरकारों के प्रति रहती है और परिसंघ सरकार का उनसे बहुत कुछ अप्रत्यक्ष सम्पर्क ही रहता है। परिसंघ सरकार, राज्य सरकारों की इच्छा पर ही रहती है और सामान्यतया उनकी सेविका के रूप में ही कार्य करती है। एसी शासन

व्यवस्था में परिसर सरकार एक स्वतंत्र शक्ति केन्द्र नहीं बनती तथा न ही यह सरकार राज्य सरकारों के समानांतर या समकक्ष कही जा सकती है। वास्तव में परिमथ सम्बंध व्यवस्था (confederal linkage system) सामान्यतया कुछ समान लक्षणों—सांस्कृतिक ऐतिहासिक धार्मिक या भौगोलिक—वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में सम्पर्क स्थापना का सर्वप्रधान साधन व माध्यम है। ऐसी व्यवस्था में सरकारों की शक्तों में श्रुत परिमथ सरकार व राज्य सरकारों के पारस्परिक सम्बंध व नागरिकों की राज्य निष्ठा को चित्र 11.2 में चित्रित किया जा सकता है।



चित्र 11.3 संविधान परिसर सरकार, राज्य सरकारों व नागरिकों का सम्बंध

संघात्मक शासन व्यवस्था (FEDERAL GOVERNMENT)

संघात्मक शासन व्यवस्था एकात्मक और परिसंघात्मक शासन व्यवस्थाओं के बीच की व्यवस्था कही जा सकती है। इस प्रकार की व्यवस्था में राज्य शक्ति केन्द्रीय सरकार तथा राज्यों की सरकारों के बीच विभक्त होती है तथा दोनों ही स्तर—राष्ट्रीय व प्रादेशिक—की सरकारों की शक्तों का श्रुत एक ही अधिकारिता (basic authority) या संविधान होता है। संघात्मक शासन व्यवस्था में, केन्द्रीय राष्ट्रीय या सामान्य सरकार (कें० सी० गवर्नर केन्द्रीय सरकार को सामान्य सरकार का नाम देता है) या संघीय सरकार तथा राज्यों या प्रादेशिक सरकारों (कें० सी० गवर्नर घटकों की सरकारों को प्रादेशिक सरकारों का नाम देता है) की अपनी अपनी भौतिक शक्तियाँ होती हैं जो इन शक्तियों के प्रयोग में न तो एक दूसरे पर आश्रित रहती हैं और न ही एक दूसरे के अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण कर सकती हैं। दोनों ही स्तर—राष्ट्रीय व प्रादेशिक—की सरकारों या अपने अधिकारों के प्रयोग में नागरिकों से सीधा सम्बंध होता है और नागरिकों को दोनों ही प्रकार की सरकारों के प्रति राज्य निष्ठा रहती है। इस प्रकार संघात्मक शासन व्यवस्था का विचित्र लक्षण इस बात में निहित है कि यह एकात्मक व

परिसंघात्मक व्यवस्थाओं से भिन्न होते हुए भी दोनों के तत्त्व लिए हुए होती है। के० सी० व्हीयर ने ठीक ही लिखा है कि संघात्मक व्यवस्था में 'सामान्य व प्रादेशिक सरकारें, दोनों ही नागरिकों से सीधा सम्पर्क रहती हैं और हर एक नागरिक दो सरकारों के शासन में रहता है।' संघात्मक शासन व्यवस्था में, सरकारों की सत्ता के स्रोत, केन्द्रीय व राज्यीय की सरकारों के पारस्परिक सम्बन्ध व नागरिकों की शासनों से सम्पर्कता को चित्र 11.3 द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है।

एकात्मक, परिसंघात्मक व संघात्मक शासन व्यवस्थाओं में आधारभूत विभेद लक्षण 'अधीनता का सिद्धान्त' (principle of subordination) माना जाता है। अगर प्रादेशिक सरकारें, केन्द्रीय सरकार के अधीन होती हैं तो शासन व्यवस्था को एकात्मक, केन्द्रीय सरकार, प्रादेशिक सरकारों के अधीन होती है तो शासन व्यवस्था को परिसंघात्मक तथा केन्द्रीय सरकार व प्रादेशिक सरकारें एक दूसरे के समकक्ष (co-ordinate) होती हैं तो शासन व्यवस्था के विभिन्न भागों की सम्बन्ध व्यवस्था के इन तीन प्रतिमानों का विवेचन करने के बाद संघात्मक व्यवस्था का विस्तृत विवेचन अपरिहार्य हो जाता है, क्योंकि संघात्मक व्यवस्था के विवरण से ही अन्य दोनों प्रतिमानों की राजनीतिक शक्ति के संगठन में उपादेयता आती जा सकती है।

संघवाद का सिद्धान्त (The Federal Principle)

संवैधानिक दृष्टिकोण से संघात्मक व्यवस्था शासन का यह रूप है जिसमें अनेक स्वतन्त्र राज्य अपने कुछ सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए केन्द्रीय सरकार संगठित करते हैं और उद्देश्यों की पूर्ति में आवश्यक व सहायक विषय केन्द्रीय सरकार को सौंप देते हैं तथा शेष विषयों में अपनी-अपनी पृथक् स्वतन्त्रता सुरक्षित रखते हैं। इस प्रकार संघ राज्य में एक संघीय या केन्द्रीय (Federal or Central Government) सरकार होती है और कुछ संधीभूत इकाइयों (federating units) की सरकारें होती हैं। संघात्मक व्यवस्था का निर्माण सामान्यतया एक लिखित समझौते, जो एक संविधान के रूप में होता है, के द्वारा होता है। संविधान या इस लिखित समझौते के द्वारा केन्द्र तथा इकाइयों की सरकारों के बीच शासन शक्तियों का सुनिश्चित व स्पष्ट विभाजन कर दिया जाता है। सामान्य और सम्पूर्ण देश पर लागू होने वाले विषयों का प्रबन्ध केन्द्रीय सरकार के हाथ में रखा जाता है तथा स्थानीय व क्षेत्रीय महत्त्व के विषयों की इकाइयों की सरकारों को सौंप दिया जाता है। अविशिष्ट शक्तियां सामान्यतया राज्यों की सरकारों के लिए ही रहती हैं। दोनों प्रकार की सरकारें अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में स्वतन्त्र रहती हैं। उनके अधिकार क्षेत्र में किसी प्रकार का परिवर्तन एक विशेष प्रक्रिया द्वारा, जोनों की सहमति से ही होता है। दोनों प्रकार की सरकारों का शासन सत्ता मौलिक होती है और दोनों का अस्तित्व एक ही संविधान द्वारा होता है और दोनों ही प्रकार की सरकारें किसी भी तरह एक दूसरे पर अपने अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में आश्रित नहीं रहती हैं। संघ में यह कहा जा सकता है कि संघ राज्य दोहरी शासन व्यवस्था (dual polity) है। यह दो प्रकार की सह स्तरीय (co-equal) सरकारों की व्यवस्था

है और राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति के विवेन्दीकरण की महत्वपूर्ण व सुनिश्चित व्यवस्था है। इस विवेचन से स्पष्ट है कि सिद्धान्त का मूल मिला है।

कुछ विद्वानों के अनुसार 'सघात्मकता के सिद्धान्त' से तात्पर्य शासन शक्तियों के ऐसे विभाजन से है जिसमें सभी सरकारी द्वारा प्रयुक्त होने वाली शक्तियों को निश्चित कर दिया जाता है और शेष शक्तियों को प्रादेशिक सरकारों के लिए छोड़ दिया जाता है। इनके अनुसार केन्द्रीय और प्रादेशिक सरकारें अपने-अपने अधिकार क्षेत्र के प्रयोग में स्वतन्त्र रहे वहीं सघात्मकता के लिए पर्याप्त नहीं चलें यह भी आवश्यक है कि दोनों ही प्रकार की सरकारों के अधिकार क्षेत्र विभाजन की निश्चित विधि से सुनिश्चित कर दिए जाएं और अवशिष्ट शक्तियाँ (residuary powers) राज्य सरकारों के पास रखी जाएं। इन विचारों के अनुसार अगर अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार का दे दी जाएं तो यह व्यवस्था सघात्मक नहीं होगी, क्योंकि इसके बिना केन्द्रीय व राज्य सरकारें अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में स्वतन्त्र नहीं बन सकेंगी। सघात्मकता का यह अर्थ गान्धेय अमेरिका के संविधान का सदृश ध्यान में रखकर दिया गया है, जहाँ केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ लिख दी गई हैं और बाकी शक्तियाँ राज्य व लिए छोड़ दी गई हैं। के० सी० व्हीयर का कहना है कि 'सघात्मकता इस बात में निहित नहीं है कि अवशिष्ट शक्तियाँ किस के पास हैं बरन इस तथ्य में निहित है कि केन्द्रीय और राज्य-सरकारों में से कोई भी किसी के अधीन नहीं है।'

कुछ अन्य विचारकों के अनुसार सघात्मकता के सिद्धान्त से तात्पर्य केन्द्रीय और राज्य सरकारों की जनता से सीधा सम्पर्क से है। उनके अनुसार इसी आधार पर सघात्मक, परिसघात्मक व एकात्मक व्यवस्थाओं में अन्तर दिया जा सकता है। परन्तु सघात्मकता के सिद्धान्त का यह अर्थ भी ठीक नहीं लगता, क्योंकि विवेन्त्रित शासन व्यवस्था में, प्रादेशिक और स्थानीय सरकारें भी नागरिकों पर सीधी क्रियाशील रहती हैं। सघात्मकता के सिद्धान्त के इस अर्थ से सभी, परिसघात्मक व एकात्मक व्यवस्थाओं में मौलिक अन्तर न रहे जाने के कारण यह भी मान्य नहीं कहा जा सकता है।

फ्रीमन, जेथ्रो ब्राउन, केनेडी, हेरोल्ड मूर, टायसी, बिच, बीले, डेविंग व के० सी० व्हीयर ने सघात्मकता के सिद्धान्त का अर्थ उपरोक्त अर्थों से भिन्न किया है। व्हीयर ने लिखा है कि 'सघात्मकता के सिद्धान्त से मेरा तात्पर्य शक्तियों के विभाजन की विधि से है जिसमें सामान्य और प्रादेशिक सरकारों में से हर एक अपने क्षेत्र विवेचन में स्वतन्त्र व समकक्ष रहे।'¹ इस अर्थ से यह स्पष्ट है कि सघात्मक शासन व्यवस्था का मौलिक मूल्य शासन व्यवस्था में ऐसे शक्ति विभाजन से है जिसमें केन्द्रीय व राज्य सरकारें एक-दूसरे के अधीन नहीं हों तथा अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में स्वतन्त्र रहे। व्हीयर ने इसका स्पष्टीकरण देते हुए लिखा है कि 'सघात्मक सिद्धान्त के लिए केवल यही काफी नहीं है कि सामान्य सरकार, प्रादेशिक सरकारों के समान ही जनता पर क्रियाशील रहे पर यह

¹Freeman, Jethro Brown, Kennedy, Harrison Moore, Dicey A H Birch, M J C Vile S R Davis and K. C. Wheare

²K C Wheare, *Federal Government* (London, 1963), 4th ed. ¶ 10

भी आवश्यक है कि हर एक सरकार अपने ही क्षेत्र तक सीमित रहे और उस क्षेत्र में अन्य सरकारों से स्वतन्त्र रहे।¹⁷ डेनियल जे० इलाजारा का कहना है कि 'सघातमक व्यवस्था अलग-अलग राजनीतियों को एक ऐसी बृहत्तर राजनीतिक व्यवस्था में संगठित व एकराबद्ध करता है जिसमें हर राजनीतिक व्यवस्था अपनी आधारभूत राजनीतिक व्यवस्था से युक्त बनी रहती है।'¹⁸

कोरी एवं अब्राहम के अनुसार¹⁹ "सघवाद सरकार का ऐसा दोहरापन है जो विविधता के साथ एकता का समन्वय करने की दृष्टि से शक्तियों के प्रादेशिक व प्रकार्यात्मक (functional) विभाजन पर आधारित होता है।" इससे स्पष्ट है कि सघीय व्यवस्था का सबसे महत्वपूर्ण लक्षण शक्तियों और सत्ता का सामान्य सरकार तथा राज्य सरकारों के मध्य वितरण है। इस प्रकार, सघवाद विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं का समन्वय (harmonization) है और इसका नियन्त्रण तथ्य दोहरा व एकता है। अगर सघवाद दोहरी शासन व्यवस्था की उत्पत्ति और क्रियान्वयन है तो इसका स्वाभाविक परिणाम यही कहा जा सकता है कि सघातमक शासन व्यवस्था में राजनीति तथा सम्पूर्ण समाज के आधारभूत सिद्धान्तों का निरूपण व निर्धारण तथा क्रियान्वयन इस प्रकार समझ, बातचीत और सहयोग से होता है कि दोनों ही प्रकार की सरकारें—केन्द्रीय तथा प्रांतीय, निर्णय लेने और निर्णयों को लागू करने की प्रक्रिया में सम्मिलित रहें। सघवाद वास्तव में एक ऐसी कार्यकारी व्यवस्था है जिसमें 'राजनीतिक शक्तियों' का कुछ 'अराजनीतिक शक्तियों' जैसे वैचारिक (ideological), सामाजिक व मनोवैज्ञानिक इत्यादि से समन्वय होता है। इसलिए निष्कर्ष में यह कहना उपयुक्त होगा कि सघवाद का सिद्धान्त एक ऐसी प्रक्रिया है जो एक राजनीतिक व्यवस्था में समन्वयकारी (centrifugal) व विघटनकारी (centripetal) शक्तियों में साम-मेल (harmonize) रखते हुए विकास की समुचित व्यवस्था करता है। सघातमकता के सिद्धान्त का अर्थ समझने के बाद सघातमक शासन के लक्षणों का संक्षिप्त वर्णन किसी राजनीतिक व्यवस्था के सघातमकता की पहचान के लिए आवश्यक है। अब सघातमक व्यवस्था के प्रमुख लक्षणों का उल्लेख किया जा रहा है।

सघातमक शासन के लक्षण (Characteristics of a Federal Polity)

सघातमक शासन व्यवस्था के लक्षणों का विवेचन करने से पूर्व सघातमक संविधान व सघातमक सरकार का अर्थ समझना आवश्यक है। वहीयर के अनुसार सघातमक संविधान उस संविधान को कहते हैं जिसमें सघातमक सिद्धान्त परिलक्षित होता है, अर्थात् जिस संविधान से शासन शक्तियों का केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों के बीच इस तरह विभाजन हो कि दोनों स्वतन्त्र तथा समकक्ष रहें। दूसरे शब्दों में, वही संविधान सघातमक कहा जाता है जो केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों की स्थापना हो नहीं करता वरन्, दोनों

¹⁷Ibid. p. 11

¹⁸International Encyclopedia of Sociol Sciences, 1968, p. 358

¹⁹Corry and Abraham, Elements of Democratic Government

ही की शक्तियों का स्रोत होता है और दोनों को अपने-अपने क्षेत्र में सीमित रखते हुए, एक दूसरे से स्वतन्त्र रखता है।

सामान्यतया यह भ्रम हो जाता है कि जहाँ कहीं सघात्मक संविधान होगा वहाँ की सरकार भी सघात्मक ही होगी। हर सघात्मक संविधान द्वारा स्थापित सरकार भी सघात्मक होगी यह आवश्यक नहीं है। किसी सरकार को सघात्मक कहने के लिए केवल संविधान की सघात्मकता ही देखना पर्याप्त नहीं है। शीघर की मान्यता है कि सघात्मक सरकार वही सरकार कही जा सकती है जिससे शासन व्यवस्था में सामान्य और प्रादेशिक सरकारों में शक्तियों का ऐसा विभाजन हो कि व्यवहार में उनमें से हर एक सरकार अपने-अपने क्षेत्र में एक दूसरे के समक्ष तथा वास्तव में एक दूसरे से स्वतन्त्र रहे। इस मापदण्ड के आधार पर वह सब सरकारें, जो व्यवहार में सघात्मकता के सिद्धान्त के अनुरूप कार्य नहीं करती, परन्तु जिनका समूह संविधान सघात्मक सिद्धान्त का परिलक्षण करता है, तो ऐसी व्यवस्था को के० सी० शीघर 'अर्द्ध सघात्मक' (quasi-federal) व्यवस्था कहता है। इससे स्पष्ट है कि सघात्मक व्यवस्था, सघात्मक संविधान तथा सघात्मक सरकार समान-अर्थी नहीं है। किसी राज्य व्यवस्था में संविधान के सघात्मक होते हुए भी उसकी सरकार सघात्मक हो यह आवश्यक नहीं है। इसलिए किसी शासन व्यवस्था को सघात्मक तभी कहा जाता है जब उस राजनीतिक व्यवस्था में संविधान व सरकार दोनों ही सघात्मक सिद्धान्त पर खरी उतरती हों। इस वर्णन से सघात्मक शासन के कुछ लक्षणों का संकेत मिलता है और यह उद्योग में इस प्रकार है—

(1) सर्वोच्च, लिखित व अचल संविधान।

(2) शक्तियों का विभाजन।

(3) सर्वोच्च न्यायालय।

किसी भी शासन व्यवस्था में सघात्मक सिद्धान्त तब तक परिचलित नहीं हो सकता जब तक संविधान न केवल सर्वोच्च हो वरन्, वह शक्तियों का विभाजन हो और उसकी सर्वोच्चता को व्यवहार में बनाए रखने के लिए ऐसा सर्वोच्च न्यायालय हो जो केन्द्रीय तथा प्रादेशिक सरकारों के प्रभाव से मुक्त रहे। कुछ विचारक सघात्मक व्यवस्था के दो गौण (subsidiary) लक्षण और मानते हैं। यह दो लक्षण हैं—(1) राज्यों का इकाइयों के रूप में केन्द्रीय व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व, (2) राज्यों का संशोधन प्रक्रिया में भाग।

इन लक्षणों में समर्थकों की मान्यता है कि राज्यों के हितों का संरक्षण और अधिक ठोसतायुक्त बनाने के लिए यह आवश्यक है कि राज्यों का केन्द्रीय व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व रहे तथा बिना राज्यों की सहमति के संविधान में संशोधन नहीं किए जा सकें। शीघर का कहना है कि संविधान की सर्वोच्चता अपन आप में राज्यों के हितों की सुरक्षा व्यवस्था है तथा सर्वोच्च न्यायालय, संविधान की सर्वोच्चता बनाए रखने का प्रभावी साधन प्रस्तुत करती है। इसलिए राज्यों का केन्द्रीय संसद में प्रतिनिधित्व विशेष महत्त्व का नहीं तथा संविधान की सर्वोच्चता भी व्यवहार में सभी सम्भव है जबकि संविधान केन्द्रीय या राज्यों की सरकारों की अलग व अकेली पहुँच से चले हो, अर्थात्

संविधान के संशोधन में दोनों ही स्तर की सरकारों की सहभागिता रहे। इस प्रकार, संघात्मक व्यवस्था की आधारभूत व मौलिक पहचान, संविधान की सर्वोच्चता, शक्तियों का विभाजन तथा इन दोनों की किसी एक स्तर की सरकार के अतिश्रमण से बचाने के लिए स्वतन्त्र व सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था है। संघात्मक व्यवस्था के लक्षणों का यह वर्णन यह प्रश्न प्रस्तुत करता है कि किस प्रकार की राजनीतियों में, या किन-किन पूर्व शर्तों की उपस्थिति में ही संघात्मक व्यवस्था की स्थापना सगत और उपयोगी रहती है। संक्षेप में इनका वर्णन करके ही संघात्मक व्यवस्था की आधुनिक प्रवृत्तियों का संकेत दिया जा सकता है।

संघात्मक व्यवस्था के निर्माण की पूर्व शर्तें (Pre-requisites or Logic of Federalism)

संघात्मकता के सिद्धान्त की परिभाषा से यह स्पष्ट होता है कि संघात्मक व्यवस्था का सृजन तब तक नहीं हो सकता जब तक कि सम्बन्धित राजनीतिक समाज कुछ या अनेक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए एक स्वतन्त्र सरकार के अन्तर्गत आने की इच्छा रखते हुए, कुछ अन्य बातों में ऐसी सरकार से पृथक और स्वतन्त्र रहने की आकांक्षा भी रखते हों, क्योंकि कुछ उद्देश्यों की पूर्ति मात्र ही एक नवीन सरकार के अन्तर्गत आने का आधार होने पर तो यह ध्येय एकात्मक व्यवस्था द्वारा श्रेष्ठतर रूप में पूरा किया जा सकता है, तथा केवल कुछ मामलों में अपनी पृथक और स्वतन्त्र सरकार रखने का उद्देश्य परिसंघात्मक व्यवस्था में उपलब्ध हो जाता है। परन्तु वास्तव में कई राजनीतिक समाज कई कारणों से एकता के साथ ही विविधता (unity in diversity) बनाए रखने के लिए मजबूर हो जाते हैं। ऐसे समाजों में एक सूत्र में बधने तथा साथ ही पृथक व स्वतन्त्र रहने की मजबूरिया इतनी प्रबल होती हैं कि एकात्मक व परिसंघात्मक व्यवस्थाएँ इनका एक साथ समन्वय नहीं कर पाती हैं। ऐसे राजनीतिक समाजों में राजनीतिक शक्ति के संगठन की संघात्मक व्यवस्था, समाज के विभिन्न भागों में एक सम्बन्ध-सूत्रता स्थापित करते हुए भिन्न-भिन्न भागों की पृथकता का श्रेष्ठ साधन प्रस्तुत करती है। इसलिए संघात्मक व्यवस्था की ताकिकता इस बात में ही निहित है कि अनेक राजनीतिक समाज एकता के सूत्र में आने की आकांक्षा के साथ ही साथ पृथक व स्वतन्त्र अस्तित्व की इच्छा से युक्त हों। यहाँ विचारणीय प्रश्न यह है कि वह कौन-सी परिस्थितियाँ, आवश्यकताएँ या मजबूरियाँ हैं जो भिन्न-भिन्न राजनीतिक समाजों को एक सरकार के अन्तर्गत आने के लिए प्रेरित करती हैं तथा साथ ही पृथक व स्वतन्त्र अस्तित्व की स्थापना नहीं देती ?

इस प्रश्न का उत्तर आसानी से नहीं दिया जा सकता है। जिन कारणों से एकता व पृथकता का माग उत्पन्न होता है वे अत्यन्त पेचीदा और हर समाज विशेष में भिन्नता लिए हुए होते हैं। इसलिये यह कहना बहुत कठिन है कि अमुक परिस्थितियाँ व बाध्यताएँ संघात्मक व्यवस्था की वारक हैं। फिर भी, कुछ सामान्य आवश्यकताएँ संघात्मक व्यवस्था की स्थापना की प्रेरक मानी जा सकती हैं।

व्हीयर ने अपने ग्रन्थ *फेडरल गवर्नमेंट* में निम्नलिखित कारणों को सघातमय व्यवस्था की स्थापना के लिए उत्तरदायी माना है—

- (i) सैनिक असुरक्षा की भावना ।
- (ii) विदेशी शक्तियों से स्वतन्त्र रहने की इच्छा ।
- (iii) आर्थिक लाभ की आशा ।
- (iv) सघीय संगठन के प्रयत्न के पहले विभिन्न राजनीतिक इकाइयों में कुछ मात्रा में राजनीतिक भेल-जोल का होना ।
- (v) राजनीतिक समस्याओं में समानता ।
- (vi) आवश्यकता पड़ने पर प्रभावशाली नेतृत्व की उपस्थिति की आवश्यकता ।

विमियम पी० मेडोक्स* ने भी इन्हीं से मिलते-जुलते कारणों का उल्लेख किया है । उसके अनुसार सघातमय शासन के निर्माण की पृष्ठभूमि में निम्नलिखित कारणों की विद्यमानता रहती है—

- (i) भय के कारण, जो धमकाने के प्रत्यक्ष प्रयत्नों अथवा गहरी और दीर्घ-कालीन असुरक्षा की भावना से उत्पन्न हुआ हो ।
- (ii) लाभ या सुविधा के विवेकपूर्ण निष्कर्ष के कारण ।
- (iii) किसी एकीकारी विचार, प्रतीक या 'भ्रम' (myth) के कारण ।
- (iv) सांस्कृतिक, सामाजिक व राजनीतिक विकास के स्तर व आकार में बहुत कुछ समरूपता के कारण ।
- (v) भौगोलिक समीपता के कारण ।

अगर बारीकी से देखा जाए तो इन दोनों प्रकार के कारणों में कोई विशेष अंतर नहीं है । यद्यपि, अमरीका के राज्यों का सघीय ढांचे में संगठित होना बहुत कुछ सैनिक असुरक्षा से प्रेरित था फिर भी वर्तमान की सभी सघातमय व्यवस्थाओं के बारे में यह नहीं कहा जा सकता । जैसे भारत का एकात्मक राज्य सघातमय व्यवस्था में शायद एकता और आर्थिक लाभ से अधिक प्रेरित होते हुए भी तत्कालीन नेतृत्व के कारण ही व्यवस्थित किया जा सका है । इससे यही निष्कर्ष निकलता है कि इन कारणों में कोई कारण नहीं तो कोई अन्य कारण नहीं और सघातमय संगठन का प्रेरक बन जाता है । वैसे सघातमय व्यवस्था की अपनाने का शायद सबसे अधिक महत्वपूर्ण कारण वह इच्छा है, जिसमें पृथक राजनीतिक इकाई के रूप में पूर्ण स्वतन्त्रता के तुर सम्भव लाभ ही शक्तिशाली, बड़े और महत्ता वाले राज्य की राजनीतिक व आर्थिक शक्ति व सम्मान की प्राप्ति भी की जा सके । सघीय व्यवस्था के पीछे 'अनेकों में एक' (one from many) की स्थापना के उद्देश्य के साथ ही साथ, इन अनेकों में से हर एक (each of the many) को, जहाँ तक सम्भव हो, अपना पृथक व विभिन्न राजनीतिक व सामाजिक अस्तित्व बनाए रखने की अनुमति की शक्तिशाली इच्छा भी कही जा सकती है, क्योंकि

अधिकांशतः सघीय व्यवस्थाओं में संगठन से पहले हर एक इकाई का पृथक् व विविध राजनीतिक व सामाजिक अस्तित्व रहा होता है। संयुक्त राज्य अमरीका (1789), कनाडा (1867), ऑस्ट्रेलिया (1901) व स्विट्जरलैंड (1848) में सघो की स्थापना से पहले इनमें सम्मिलित इकाइयाँ पृथक् राजनीतिक घटक थीं, जिनकी अपनी परम्पराएँ और स्वार्थ थे। परन्तु सोवियत रूस (1936), युगोस्लाविया (1963), जर्मनी व भारत (1950) में सघात्मक व्यवस्था की स्थापना से पहले इनमें एकात्मक शासन किसी न किसी रूप में स्थापित रहे जा सकते हैं। इसलिए सघीय व्यवस्था की स्थापना के पीछे आजकल प्रमुख कारण शायद सैनिक सुरक्षा, आर्थिक लाभ तथा राष्ट्रीयताओं की विपुलता कही जा सकती है। भारत जैसे देश में संघात्मक व्यवस्था 'देशी भारत' व 'अंग्रेजी भारत' (Princely India and British India) की एकता के सूत्र में बाँधने का सक्षम रक्षक बूझी मानी जा सकती है। अन्त में यही कहा जा सकता है कि आधुनिक युग की आवश्यकताओं — सैनिक सुरक्षा व आर्थिक सहयोग, के सन्दर्भ में शायद ही किसी एकात्मक व्यवस्था को सघात्मक व्यवस्था में परिवर्तित किया जाए। भविष्य में जाने वाली मघात्मक व्यवस्थाएँ सामान्यतया आर्थिक लाभ प्राप्ति के ध्येय से स्वतन्त्र व पृथक् राज्यों के विनयन से ही निर्मित होंगी। छोटे छोटे राज्य, नई व परिवर्तित तकनीकों का लाभ उठाने का लालावित रहते हुए भी अपनी पृथक्ता व स्वतन्त्रता को असुल्य रखना चाहते हैं। ऐसे राज्यों में आपसी सहयोग अन्ततः संघात्मक सम्बन्ध-सूत्रता तक जाकर ही वास्तव में लाभकारी बन सकता है। यूरोप में ई० सी० एम, ई० ई० सी० तथा 1975 का हेल्सिंकी का 35 राज्यों के आपसी सहयोग का दस्तावेज, पश्चिम एशिया, अफ्रीका, लेटिन अमरीका, दक्षिण-पूर्व एशिया इत्यादि में आपसी सहयोग के विविध संगठन तथा संयुक्त राष्ट्र सघ आदि से ऐसे मकेत लिए जा सकते हैं कि भविष्य में संघात्मक व्यवस्थाओं का निर्माण मुख्यतया वैचारिक, सैनिक व आर्थिक आवश्यकताओं व बाध्यताओं के कारण ही होगा।

संघवाद के निर्माण की ताकियता के विवेचन से स्पष्ट है कि सघीय व्यवस्था, स्वतन्त्र व पृथक् राजनीतिक इकाइयों में ऐसी सम्बन्ध व्यवस्था (linkage system) स्थापित करती है जिससे एकात्मक व परिसंघात्मक व्यवस्थाओं के लाभ बहुत कुछ व्यवहार में प्राप्त करने की परिस्थितियाँ प्रस्तुत हो जाती हैं। भविष्य की राजनीतिक व्यवस्थाओं में राष्ट्रवाद की प्रबलता में शिथिलता की सम्भावनाओं से इनकार नहीं किया जा सकता। साथ ही साथ तभी से बदलती आर्थिक अवस्थाओं के कारण स्वतन्त्र राज्यों में सहयोग के नये आयाम उभरते हुए दिखाई दे रहे हैं। ऐसी अवस्था में परिवर्तित परिवेश की बाध्यताएँ छोटे-बड़े राज्यों को मधोय सम्बन्ध व्यवस्था की ओर धकेलती दृष्टिगोचर हो रही हैं। इतना ही नहीं विश्व के राजनीतिक समाजों की परिवर्तित परिस्थितियों में संघवाद की परम्परागत मान्यताएँ भी लटखड़ा गई हैं। अब संघवाद जड़ता का नहीं, गत्यात्मकता का (dynamism), यथावरोध का नहीं सहयोग का, स्थिरता के स्थान पर लचीलेपन व परिवर्तन का मनेतक माना जाने लगा है। संघवाद के परम्परागत सिद्धान्त के स्थान पर इसकी नई व्याख्याएँ व नये आयाम (dimensions) सामने आए हैं। इन नवीन

प्रवृत्तियों को समझने से पहले सघवाद के परम्परागत विचार की विशेषताओं का उल्लेख करना उपयोगी होगा।

सघवाद का परम्परागत सिद्धान्त (Traditional Theory of Federalism)

सघवाद के सिद्धान्त की व्याख्या करते समय यह बताया जा चुका है कि शुद्ध सघवाद ऐसी व्यवस्था है जिसमें दोनों ही स्तर की सरकारें, सम्पूर्ण सघीय राजनीतिक व्यवस्था के सन्दर्भ में, न तो एक-दूसरे पर पूर्णतया निर्भर रहती हैं और न ही एक-दूसरे से पूर्णतया स्वतन्त्र बन पाती हैं। दोनों ही स्तर की सरकारों को अपने-अपने क्षेत्र में सीमित, पृथक् व स्वतन्त्र मानना आपसी सहयोग की सीमाओं का संकेत देता है। सघवाद की यह व्याख्या आधुनिक राजनीतिक सन्दर्भ में बहुत कुछ बेमेल पड़ गई प्रतीत होती है। आज सघीय राजनीतिक व्यवस्थाओं में कुछ नीति-उत्पादन (total policy output), केन्द्रीय व राज्य की सरकारों की ऐसी जटिल अन्त क्रिया (inter-action) के परिणाम होते हैं जिसमें दोनों ही स्तर की सरकारें, निर्णयों को लेने, चाहे वे किसी भी स्तर की सरकार के अधिकार क्षेत्र से सम्बन्ध हों, व उन्हें लागू करने में, बहुत कुछ पारस्परिकता, सहयोग, सहभागिता तथा सद्भाव (spirit of give and take) का प्रदर्शन करती हैं। जबकि, सघवाद की परम्परागत धारणा का संकेत दोनों ही स्तर की सरकारों में अन्त क्रिया के ऐसे प्रतिमान की ओर है जिसमें हर स्तर की सरकार की अपने अधिकार क्षेत्र में पृथक्ता व स्वतन्त्रता ब्रेजाच रहे। यह धारणा आज के विश्व की हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में निर्णय प्रक्रियाओं की जटिलताओं की अनदेखी करती है। आज सघीय सरकारों के निर्णय न केवल राज्यों की सरकारों के निर्णयों से मुक्त रह पाते हैं वरन्, अनेकों अराजनीतिक शक्तियों (non-political forces) व संगठनों के कार्यकलापों से भी नियमित, सीमित और प्रभावित हुए बिना नहीं रह पाते हैं। इस बदले हुए परिवेश के कारण रोनाल्ड जे० मे० ने सघवाद की परम्परागत धारणा को दो असंगतियों से ग्रस्त बताया है।¹

प्रथम, सघवाद का परम्परागत सिद्धान्त केन्द्रीय व राज्य सरकारों की पारस्परिक निर्भरता की अदेखना करता है। यह एक स्तर की सरकार के नीति-उत्पादनों (policy outputs) पर दूसरे स्तर की सरकार के अनुनयन (persuasion), प्रभाव व सौदेबाजी (bargain) इत्यादि के प्रत्यक्ष प्रभाव को अस्वीकार करता है और यह मानता है कि हर स्तर की सरकार पर मतदाताओं की मांगें स्वतन्त्र व पृथक् रूप में आती हैं। इन मांगों में न तो किसी प्रकार की अन्त सम्बद्धता की स्वीकार किया है और न ही किसी प्रकार की अन्त क्रिया को परम्परागत सघात्मकता के विचार में स्थान मिला है।

परम्परागत धारणा की उपरोक्त मान्यता तर्कयुक्त नहीं प्रतीत होती है। वास्तव में सघात्मक शासन तो व्यवहार में एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें दोनों स्तरों के शासनों में

¹Ronald J. May, "Decision Making and Stability in Federal Systems," *Canadian Journal of Political Science*, Vol III, No 1, (March 1970), pp 74-75.

सहयोग व अन्त क्रिया की ठोस व सुनिश्चित आधार शिला रहती है। दोनों ही प्रकार के शासनो का एक से गन्तव्यो वाले राजनीतिक समाज से सम्बन्ध रहने के कारण, दोनों में पृथक्ता व स्वतन्त्रता अनिवार्यतः सहयोग, सहिष्णुता तथा अन्त क्रिया की बेदी पर बलि हो जाती है। जबकि यह अन्त क्रिया, दबाव या घमकी का परिणाम नहीं होकर राजनीतिक व्यवस्था की गत्यात्मकताओं (dynamics) का सहज परिणाम होने के कारण, हर सभ शासन में स्वाभाविक है। जब एक ही राज्य में दोहरी सरकारें स्थापित होती हैं तो आधारभूत मान्यता उनमें सुनिश्चित सहयोग की ही होती है। इसलिए सघवाद के परम्परागत सिद्धान्त का दोनों स्तर की सरकारों को पृथक्, स्वतन्त्र व अलग (exclusive) मानना सघात्मकता के सिद्धान्त की संकुचित व्याख्या करना है।

सघवाद के परम्परागत विचार में दूसरी असंगति यह है कि इसने यद्यपि सघीय घटकों (federal units) की भिन्नता स्वीकार की है फिर भी, यह माना है कि इन इकाइयों के नीति उत्पादन मोटे तौर पर काफी समानता रखते हैं और इस आधार पर इन इकाइयों को 'सामूहिकता' (collectivity) कहा जा सकता है। यहाँ भी अक्सर देखा जाता है कि इकाइयों में सामूहिकता का आधार नीति उत्पादनों में सपानता के स्थान पर राजनीतिक व्यवस्था की मौलिक आधारभूतों में बृहत्तर व गहराई की समरूपता व सहमति है। केन्द्रीय सरकार व राज्यों की सरकारें मोटे तौर पर विरोधी या बेमेल गन्तव्य किसी भी सघात्मक व्यवस्था में नहीं रख पाती हैं। वास्तव में, ऐसे विरोधों की सघात्मक व्यवस्था में बात ही नहीं उठती। आज की राजनीतिक व्यवस्थाओं में केन्द्रीय, राज्य और स्थानीय सरकारों का सम्बन्ध जिन मसलों से होता है उनमें सामान्यतया प्रकार ॥ स्थान पर मात्रा का ही अन्तर होता है और इस कारण सघीय व्यवस्था में सभी सरकारें सामूहिकता के रूप में ही कार्य करती हैं। रोनाल्ड जे० मे० इसी कारण, सघात्मकता के परम्परागत विचार को आधुनिक सर्वधानिक व्यवस्थाओं के अनुरूप नहीं कहते हैं।

सघवाद का आधुनिक विचार (Modern View of Federalism)

आधुनिक समय में राजनीतिक व्यवस्थाओं की बिखरी हुई गत्यात्मक शक्तियों तथा उनकी कार्यविधि की जटिलताओं से सघात्मकता का सिद्धान्त भी अछूता नहीं रहा है। प्रचलित सघीय व्यवस्थाओं की पेचीदा कार्यविधि से केन्द्र व राज्यों के सम्बन्धों में न केवल नये आयाम उभरे हैं वरन्, सभ्यों व पारस्परिकता की नवीन प्रवृत्तियों ने सघवाद की पुन व्याख्या अनिवार्य बना दी है। मारकस ऐफ० फ्रेन्डा ने सघवाद की व्याख्या देते हुए लिखा है कि सघवाद एक स्पिरिट ऑफ़ या राजनीतिक संगठन का सूत्र न होकर जन-आधारित दलों, व्यापक नीकरणाही, विविध प्रकार के अनेक हित समूहों तथा वृद्धित कार्यों वाली निर्वाचित सरकारों की अन्त क्रिया से उत्पन्न निरन्तर परिवर्तन-शील प्रक्रिया है।*

*Marcus F. Franda, 'Federalising India: Attitudes, Capacities, and Constraints', *South Asian Review* Vol III, No 3 (April 1970), pp 199-215

समूह की एक विधि के रूप में सघवाद, युग की आवश्यकताओं से अछूता नहीं रह सकता है। आधुनिक युग में राजनीतिक शक्ति के नये पहलू महत्वपूर्ण बन गए हैं। राजनीतिक समाजों में विचारधाराओं की उत्पन्न-पुनर् तथा आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक व धार्मिक तथ्यों का प्रभाव सरकारों के कार्यों में आमूल परिवर्तन लाता जा रहा है। ऐसी अवस्था में एक ही राजनीतिक व्यवस्था में कार्यरत केन्द्रीय व प्रादेशिक सरकारें एक-दूसरे से पृथक् स्वतन्त्र व अपने क्षेत्र में सीमित कैसे मानी जा सकती हैं? अब केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों के पृथक् क्षेत्र का अपनापन⁹ व स्वतन्त्र अधिकार क्षेत्र में इनका 'सीमितपन' सैद्धान्तिक हो रह गया है। वर्तमान समय में यह व्यावहारिक नहीं है। इस कारण के अलावा भी शासन-व्यवस्थाओं के सघातक राजनीतिक बलों का सम्पूर्ण राजनीतिक जीवन पर नियन्त्रण, मार्गदर्शन और वैचारिक आरोपण, राष्ट्रीय व्यवस्था की हर स्तरीय सरकार को नया रंग देता है जो सामान्यतया दिखाई देने वाले विविध रंगों को अपने में समाविष्ट कर, केन्द्रीय व राज्य सरकारों में गन्तव्यों की एक-रूपता का आधार स्तम्भ बन जाता है। इस सबसे स्पष्ट है कि सघवाद सहयोग की एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें जड़ता नहीं गतिशीलता व सजीवता दृष्टिगोचर होती है।

सघवाद की यह नई धारणा अमल में के अनुसार इस बात से भी पुष्ट होती है कि राष्ट्रीय व्यवस्था में दो तरह की सत्ताओं को राष्ट्रीय उद्देश्यों की पूर्ति में सहयोगी बनाया जाता है। केन्द्रीय व राज्य सरकारों के बीच बड़ता हुआ विचार-विनिमय इन दोनों को सामान्य नीतियों और कार्यक्रमों पर सहमत हो नहीं बनाता बल्कि, सच की इकाइया अब अपने अपने क्षेत्र में पूर्ण स्वायत्तता (autonomy) की मांग भी नहीं उठाती हैं, क्योंकि आज के समाज इतने एकीकृत हो गए हैं कि केन्द्र व राज्यों के क्षेत्रों का सुनिश्चय व्यावहारिक-सा हो गया है। सामान्यतया इन दोनों के अधिकार क्षेत्र एक-दूसरे के ऊपर, एक-दूसरे को ढकते (overlapping) हुए से लगते हैं। इसी कारण से आधुनिक राजनीतिक समाजों में सघवाद एक गतिशील 'सहयोग' की प्रक्रिया के रूप में देखा जाने लगा है। अब सघवाद के सिद्धान्त की परम्परागत धारणा के अनुसार केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों को एक-दूसरे से पृथक्, स्वतन्त्र तथा 'क्षेत्र विशेष' में सीमित केवल सैद्धान्तिक दृष्टि से ही माना जा सकता है। व्यवहार में यह अन्तर व पृथक्पन धुंधला पड़ता जा रहा है।

सघवाद के प्रतिमान (Patterns of Federalism)

प्राचीन समय से आज तक की सघात्मक व्यवस्थाओं के अध्ययन से सघवाद के तीन प्रतिमान स्पष्ट रूप में प्रचलित दिखाई देते हैं। किसी राजनीतिक समाज की विशेष परिस्थितियों के कारण सघात्मक शासन इन तीन प्रतिमानों में से किसी एक प्रतिमान में रखा जा सकता है। वैसे तो यह तीनों ही प्रवृत्तियाँ हर सघात्मक व्यवस्था में एक

⁹Amal Ray, *Inter Governmental Relations in India A Study of Indian Federalism*, Asia Publishing House, Bombay, 1966, pp 6 7

साथ विद्यमान रहती हैं, परन्तु कभी-कभी ऐतिहासिक या बाहरी घटनाओं के कारण इनमें से किसी एक की प्रमुखता इसे अन्य दो से अलग श्रेणी की बना देती है। जैसे भारत में 1967 के आम चुनावों ने सघात्मक ढांचे को सौदेबाजी (bargaining) का जामा पहना दिया था। दो विश्व-युद्धों में अमरीका की सघीय व्यवस्था बहुत कुछ केन्द्रोन्मुखी बन गई थी। हम तीनों प्रवृत्तियों का विवेचन अलग-अलग करें इससे पहले यह ध्यान रखना उपयोगी होगा कि इन प्रतिमानों में मात्रा का अन्तर अधिक और प्रकार का कम है। यह तीन प्रतिमान हैं—(क) सहकारी सघवाद, (ख) सौदेबाजी सघवाद, (ग) एकात्मकतावादी सघवाद।

इन प्रवृत्तियों का विस्तार से विवेचन करके सघवाद के भविष्य की सम्भावनाओं को आशा जा सकता है। इसलिये इनका विस्तार से वर्णन करना उपयोगी व आवश्यक दिखाई देता है।

(क) सहकारी सघवाद (Co-operative federalism)—सघात्मक व्यवस्था में शासन शक्तियाँ का विभाजन करके दो स्वायत्त सरकारों के स्तरों की स्थापना ही नहीं की जाती है बरन दो प्रकार की इन नई सरकारों व शासन व्यवस्थाओं में इस प्रकार के सहयोग की व्यवस्था भी की जाती है जिससे विभक्त क्षेत्रों में प्रशासन प्रभावशाली ढंग से व कुशलतापूर्वक चल सके। यह सहयोग आवश्यक भी है क्योंकि दोनों ही स्तरों की सरकारें एक ही राजनीतिक व्यवस्था से सम्बद्ध होती हैं जिससे उनके लक्ष्य भी अन्ततः एक समान ही होते हैं। इसलिये सघात्मक राजनीतिक व्यवस्था में अनेक पहलू ऐसे होते हैं जो विविधता से युक्त तथा अपनी विविधता को बनाए रखने की स्वायत्तता के बावजूद परस्पर अन्त-क्षेत्रीय सम्बन्ध (inter-regional relationship) व सहयोग अनिवार्य सा कर देते हैं। जैसा कि के० सी० ग्डीयर ने लिखा है कि अगर हर प्रादेशिक सरकार अपने आप तक ही पूर्णतया सीमित रहे तो सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था कई मामलों में, इस भिन्न-भिन्न नियम व नियंत्रण व्यवस्था के कारण नुकसान उठाएगी और प्रादेशिक सरकारों को एक दूसरे के अनुभवों का लाभ न भिन्नने के कारण, कार्य-कुशलता कम हो जाएगी। यही कारण है कि हर सघात्मक व्यवस्था में अन्त-सरकारी सहयोग की संस्थाओं की या तो संविधान में ही व्यवस्था की जाती है या इस प्रकार के सहयोग की संस्थाएँ परम्पराओं के रूप में विकसित हो जाती हैं। यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि यह सहयोग केन्द्रीय व प्रादेशिक सरकारों के बीच ही नहीं, विभिन्न प्रादेशिक सरकारों तथा असंख्य राजनीतिक संरचनाओं के मध्य भी दिखाई देता है। अनेक हित-समूह व अन्य संगठन प्रादेशिक सरकारों की सीमाओं के आर-पार (across) व्याप्त रहते हैं तथा दोनों ही स्तरों की सरकारों में तथा विभिन्न प्रादेशिक सरकारों में आपस में अन्त-क्रिया का सुदृढ़ आधार बन जाते हैं। इससे स्पष्ट है कि सघात्मक व्यवस्था में सहकारिता न केवल सरकारी स्तर पर सीमित रहती है बरन गैर-सरकारी स्तर पर भी प्रभावशाली रहती है।

अमरीका, आस्ट्रेलिया, कनाडा तथा भारत की सघीय व्यवस्थाओं के अध्ययन से यह निष्कर्ष स्पष्टतया सामने आता है कि सघात्मक व्यवस्था में सहकारिता का लक्षण

सन्निहित है। आस्ट्रेलिया में अन्त-प्रादेशिक सम्मेलन (inter-provincial conference), प्रीमियर्स कांफ्रेंस (premiers conference) तथा ऋण-परिषद् (loan conference) के वार्षिक सम्मेलन, अमरीका में गवर्नर्स के सम्मेलन (governors conference), कनाडा में 'डोमिनियन प्रोविन्सियल सम्मेलन' (dominion-provincial conference) तथा भारत में मुख्य मंत्रियों, राज्यपालों व क्षेत्रीय परिषदों के सम्मेलन, केन्द्रीय व प्रादेशिक सरकारों के आपसी सहयोग के माध्यम हैं। भारत में सघातमक व्यवस्था सुदृढ़ पारस्परिकता, आपसी विचार-विनिमय तथा दोनों स्तर की सरकारों में निरन्तर सम्पर्कता की स्थापना का श्रेष्ठ उदाहरण प्रस्तुत करती है। भारत में तो संविधान द्वारा ही सहयोग की अनेक संस्थाओं की व्यवस्था की गई है जिससे उचित राजनीतिक यातावरण की स्थापना हो और सम्पूर्ण राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था के पोषण के लिए प्राणवायु प्राप्त होती रहे। भारत का संविधान तो निश्चित रूप से एक सहकारी सघ की स्थापना करता है। भारत के संविधान में ही अनेकों ऐसे साधन व्यवस्थित किए गए जिनसे विभिन्न राज्य सरकारों में परस्पर तथा केन्द्रीय व राज्य सरकारों में अन्त क्रिया की प्रक्रिया सम्पन्न हो सके। वित्त आयोग, अन्त-राज्यीय समितियाँ, क्षेत्रीय परिषदें, योजना आयोग, राष्ट्रीय विकास परिषद, मुख्य मंत्रियों व अन्य मंत्रियों के सम्मेलन तथा राज्यपालों के सम्मेलन इत्यादि ऐसे माध्यम हैं जो भारतीय सघातमक व्यवस्था में केन्द्रीय व राज्य सरकारों और विभिन्न राज्य सरकारों में पारस्परिक सहयोग की ठोसता का प्रतीक हैं। पेनविल आस्टिन³⁰ ने इसी व्यवस्थाओं के कारण भारतीय सघ को 'सहकारी सघवाद' के नाम से सम्बोधित किया है।

अगर राष्ट्रीय ठाका एक ही राजनीतिक व्यवस्था में अनेक सरकारों की स्थापना करता है तो यह सरकारें सभी भी एक दूसरी की गतिविधियों से सुनिश्चित पृथक्ता नहीं रख सकती है। इसका मुख्य कारण, सघ की सभी सरकारों का एक ही राजनीतिक व्यवस्था के नागरिकों की समान समस्याओं के समाधान में रत रहना है। इसलिये सघातमक व्यवस्था तो एक राजनीतिक व्यवस्था में सहयोग की एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें विविधतायुक्त मण्डलियाँ, मध्यार्ग, आन्ध्यार्ग व विघटनकारी सन्निधियाँ ठोस व सहाय्यक आधार पर सहजोदर रहनी हैं। यह सहयोग की प्रक्रियात्मक व्यवस्था, (procedural arrangements) अगर संविधान द्वारा व्यवस्थित नहीं की गई हो तो हर सघ शासन में यह अनुभव व आश्चर्य के आशय पर सम्मेलनों (conventions) के रूप में विकसित हो जाती है।

में सह-अस्तित्व का एक मात्र ढाँचा सघातमक व्यवस्था ही प्रस्तुत करती है। आर्थिक विकास की आवश्यकताएँ, सुरक्षा व अन्तर्राष्ट्रीय अहम् (ego) की बाध्यताएँ, सघीय व्यवस्था में सहकारी प्रवृत्ति की प्रेरक बनी जा सकती हैं।

(ख) सौदेबाजी सघवाद (Bargaining federalism)—सघातमक शासन में विभिन्न सरकारों का गठन राजनीतिक दलों द्वारा होता है। एशिया और अफ्रीका की नवोदित राजनीतिक व्यवस्थाओं के नवीन अनुभव ने पारचात्य सघीय प्रतिमानों को अमान्य बना दिया है। पश्चिमी सघीय व्यवस्थाओं को कार्य रूप देने के लिए धीरे धीरे द्विदलीय व्यवस्थाएँ विकसित हुईं और इन दलों में मौलिक व आधारभूत सिद्धान्तों पर सामान्य सहमति के कारण राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दलों की राजनीतिक खेल के मोटे नियमों पर सहमति, इन दलों को सघीय व्यवस्था की विभिन्न सरकारों के बीच सह्योजनकारी ऋजित बना देती है। अमरीका व आस्ट्रेलिया की सघीय व्यवस्थाएँ दलीय सीमेन्ट (cement) के कारण सहकारी व सुदृढतायुक्त दिखाई देती हैं। परन्तु दूसरे विश्व युद्ध के बाद स्थापित सघातमक व्यवस्थाओं में, विशेषकर एशिया व अफ्रीका के नवोदित राज्यों में, दलीय व्यवस्था के नये प्रतिमान विकसित हुए हैं। इन राज्यों में ऐसे दल विकसित हुए जो दो स्तरीय प्रकृति रखते हैं। इनमें कुछ दल राष्ट्रीय स्तर और बहुत से दल क्षेत्रीय व प्रादेशिक स्तर पर सक्रिय होने लगे हैं। सघातमक व्यवस्था में प्रादेशिक स्तर पर सत्ता प्राप्ति की संभावनाओं व अवसरों के कारण, बहुत से दल राष्ट्रीय हितों के प्रतिकूल स्थानीय हितों के ज्वार पर आसन्न होकर सौदेबाजी की राजनीति का सहारा ले लेते हैं। इन राज्यों में जनता और राजनीतिक दलों में सम्पर्क व सम्बन्ध ठोस सिद्धान्तिक आधार के स्थान पर कार्यक्रमी (Programmatic) आधार पर होता है। इतना ही नहीं, ऐसी सघातमक व्यवस्थाओं में दल, सत्ता प्रतिस्पर्धा में, जनता का समर्थन सकृचित व क्षेत्रीय आधार पर प्राप्त करने का प्रयास करके, प्रादेशिक स्तर पर सत्ता प्राप्त करने पर सफल हो जाते हैं। इससे एक ही राजनीतिक व्यवस्था में दो स्तरीय सरकारें ऐसे दलों के नियन्त्रण में आ जाती हैं, जिनमें परस्पर राष्ट्रीय लक्ष्यों की प्राप्ति का बधन नहीं रहता है। ऐसी अवस्था में यह सम्भव है कि सघीय सरकार पर जिस दल का नियन्त्रण हो, उससे भिन्न क्षेत्रीय दलों का या अन्य राष्ट्रीय दलों का सघ की इकाइयों में प्रभुत्व स्थापित हो जाए। इस प्रकार की परिस्थिति में केन्द्रीय व प्रादेशिक सरकारों में सौदेबाजी का सिलसिला प्रारम्भ हो जाता है। राज्यों की सरकारें केन्द्रीय सरकार तथा केन्द्र की सरकार राज्यों का सहयोग सौदेबाजी द्वारा प्राप्त करने का प्रयास करने लग जाते हैं। यद्यपि आज तक ऐसी सौदेबाजी व्यापक पैमाने पर स्थायी रूप से नहीं किसी भी सघातमक व्यवस्था में नहीं हुई फिर भी नवोदित राज्यों में इसकी काफी सम्भावनाएँ व संकेत मिलते हैं। भारत की सघातमक व्यवस्था में ऐसे अनेक अवसर आए हैं जब राज्यों में क्षेत्रीय दल मत्तारूढ़ होकर सौदेबाजी की तरफ बढ़े हैं। इसलिये ही मोरिस जोन्स¹¹ ने शायद उतावलेपन में ही भारत की सघीय व्यवस्था को

सौदेबाजी सपवाद कह जाता है जो आज 1977 में तथ्यों से बहुत अधिक घुष्ट नहीं किया जा सकता है।

यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि सघातक व्यवस्था का यह प्रतिमान पश्चिमी लेखकों की तरह ही भारतीय लेखकों के ध्यान आकर्षण का कारण बनते हुए भी दोनों के निष्कर्ष एक से नहीं दिखाई देते हैं। भारत जैसे विविधता वाले विशाल देश में अन्त प्रादेशिक दल राष्ट्रीय तत्त्वों से अलग या विपरीत प्रादेशिक लक्ष्य निर्धारित करके अधिक समय तक नहीं रह सकते हैं। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में इतनी अधिक पेचीदगी आ गई है कि एक ही व्यवस्था के विभिन्न भागों में पारस्परिकता अनिवार्य हो गई है। वैसे भी नवोदित राज्यों में लोकतन्त्र के राजनीतिक पहलू का परम्परागत समाजों पर आघेयण, ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न करता है जिनसे सुनिश्चित तथा सामान्य राष्ट्रीय लक्ष्यों वाले राजनीतिक दलों के विकास का वातावरण होते हुए भी, कई कारणों से यह असम्भव हान पर क्षेत्रीय स्तर पर सत्ता-संघर्ष का विकल्प (alter-native) ही होय रह जाता है। इससे नवोदित राज्यों में राजनीतिक शक्ति के क्षेत्रीय स्तर पर संगठन और शासन व्यवस्था पर नियंत्रण की संभावनाएँ जब-तब बनती रहेंगी पर इसमें सघातक व्यवस्था सौदेबाजी की सीमाओं से शायद इतनी आबद्ध रहेंगी कि सौदा सहयोग के लिये ही सम्भव होगा। वैसे भी अगर सघातक व्यवस्था दो पृथक्, स्वतन्त्र व अलग सरकारों का स्थापक है तो इससे सौदेबाजी के अक्षुर जब-तब प्रस्फुटित होना स्वाभाविक है, परन्तु इससे सघातक व्यवस्था सौदेबाजी का अलावा शायद ही बन पाती है। अगर सघातक व्यवस्था में सौदेबाजी ही केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों की अन्त प्रिया का आधार बन जाती है तो वह सघीय व्यवस्था का अंत करने की स्थिति तक ला सकती है। इसलिये निष्कर्षतः यही कहा जा सकता है कि सघातक व्यवस्था का यह प्रतिमान कदा-कदा ही किसी सघीय व्यवस्था में दिखाई देता है।

(ग) एकात्मकतावादी सपवाद (Unitarian federalism)—अगर सघातक व्यवस्था संगठन की एक प्रक्रिया है तो इसे जट व अचल व्यवस्था नहीं कहा जा सकता। कोई भी व्यवस्था समय की मांग से मुक्त व अधूरी नहीं रह सकती। आज सघातक व्यवस्था वास्तव में एक व्यापक व्यवस्था का ऐसा प्रतिमान है जिसमें अनेकों एक दूसरे को ढकती हुई उप-व्यवस्थाएँ (sub-systems) विद्यमान होती हैं। इसके कारण निर्णय लेने और निर्णयों की लागू करने की प्रक्रिया केवल केन्द्रीय व राज्य सरकारों की पारस्परिक सहभागिता (mutual participations) पर ही निर्भर नहीं करती है, अपितु इस बात पर भी आधारित होती है कि केन्द्रीय सरकार राजनीतिक समाज के राष्ट्रीय लक्ष्यों की पूर्ति की समताओं, साधनों और सम्भावनाओं में राज्यों की सरकारों से बहुत आगे होती है। राज्यों की सरकारें, अपना पृथक् व स्वतन्त्र क्षेत्र, साधनों की अपर्याप्तता के कारण व्यवहार में धाज की जटिल राजनीतियों में नहीं रूख पाती है। वैसे भी आज के युग में सरकारों का मंचानन इतने अधिक तत्त्वों से प्रभावित होता है कि निश्चित रूप से यह वह सबना ही सम्भव नहीं है कि राजनीतिक यन्त्र (governmental machine) व व और किंचित तथ्य से संवेदनशील व सक्रिय बनेगा। यही कारण

है कि सघातमय शासन व्यवस्थाएँ भी व्यवहार में आज अनेक तत्वों से इतनी अधिक प्रभावित रहने लगी हैं कि बहुत बार केन्द्र व राज्यों की सरकारों का सीमांकन घुसला ही नहीं होता है पर कभी-कभी एक तरह से मिट सा जाता है। ऐसी अवस्था में सघवाद के ऐसे प्रतिमान को एकात्मकवादी कहना उपयुक्त माना जा सकता है।

पिछली कुछ दशकियों में विश्व की सघातमय शासन प्रणालियों के बारीकी से अवलोकन करने से स्पष्ट दिखाई देता है कि सभी सघीय व्यवस्थाओं में एकात्मकता की प्रवृत्तियाँ पनप रही हैं। जो कार्य पहले प्रादेशिक सरकारों के अधिकार क्षेत्र में होते थे, वे आज की बदलती हुई आन्तरिक व बाहरी परिस्थितियों के कारण व्यवहार में केन्द्रीय सरकारों द्वारा सम्पादित होने लगे हैं। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाओं में नागरिक इस बात की चिन्ता नहीं करते कि उनकी आवश्यकताओं को केन्द्रीय सरकार पूरा करती है या राज्य सरकारें, उनकी प्रमुख मान यह होती है कि उनकी वे सुविधाएँ व सुरक्षाएँ प्राप्त रहें जो वे चाहते हैं, चाहे उनकी व्यवस्था राज्य की सरकार करे या सघीय सरकार करें। वैसे भी के० सी० व्हीयर की मान्यता है कि राष्ट्रीय सरकारों का महत्व प्रादेशिक सरकारों के मुकाबले में बढ़ना स्वाभाविक है, क्योंकि शासन के सब महत्वपूर्ण विषय जिनसे सरकारों को प्रमुखतया सरोकार होता है, इन्हीं के पास होते हैं। सामाजिक परिवर्तन व विकास की माध्यताएँ दिन प्रति दिन केन्द्र को शक्तिशाली बनाती प्रतीत होती हैं। मोटे रूप से वर्तमान सघों में एकात्मकता की ओर मुकाब के लिए कई तथ्य उत्तरदायी लगते हैं। के० सी० व्हीयर ने लिखा है कि 'सभी सघीय शासनों में एक सामान्य प्रवृत्ति यह दिखाई देती है कि सामान्य सरकारें (केन्द्रीय सरकारें) अधिक शक्तिशाली बन गई हैं।'¹² इस प्रवृत्ति के कारणों का संकेत देते हुए उन्होंने लिखा है कि चार मुख्य तथ्यों ने इसमें सहायता की है। यह हैं—युद्ध, आर्थिक उतार-चढ़ाव, सामाजिक सेवाओं का विस्तार तथा यातायात व उद्योगों में यान्त्रिकी क्रांति का आना। इन्हीं तथ्यों की स्वयं के० सी० व्हीयर ने दूसरी जगह निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत माना है। यह है शक्ति-राजनीति (power-politics), आर्थिक मंदी की राजनीति (depression politics), लोक कल्याण की राजनीति (welfare politics) तथा तकनीकी राजनीति जिसे वह आन्तरिक दहन इंजन (internal-combustion engine) का विशेष शीर्षक देकर सम्बोधित करता है। इनमें दलीय राजनीति (party politics) का उन्होंने विशेषकर अन्तर्गत ही उल्लेख किया है। कुल मिलाकर निम्नलिखित तथ्य, आधुनिक सघीय व्यवस्थाओं में, केन्द्र को शक्तिशाली बनाने के लिए उत्तरदायी कहे जा सकते हैं —

- (1) अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति (international politics)
- (2) युद्ध राजनीति (war-politics)
- (3) दल राजनीति (party-politics)
- (4) टेक्नो-राजनीति (techno politics)
- (5) आर्थिक सहायता या अनुदान की राजनीति (grant-in-aid-politics)

(6) लोक कल्याण की राजनीति (welfare-politics)

इन तर्कों का संक्षेप में विवेचन करके ही इनके प्रभाव का मूल्यांकन किया जा सकता है।

आज के विश्व में राष्ट्रीय राज्यों की सीमाएँ केवल औपचारिक ही रह गई हैं। राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के ऊपर अन्तर्राष्ट्रीय दबाव व प्रभाव इतने व्यापक हैं कि सघीय व्यवस्थाओं की प्रादेशिक सरकारें स्वयं ही केन्द्रीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में वृद्धि की स्वीकारती हैं। आज अन्तर्राष्ट्रीय जगत में राष्ट्रीय सरकारें नई भूमिका निभाने की चुनौती का सामना कर रही हैं। पातायात व संचार के साधनों ने सम्पूर्ण विश्व को अपनी पारस्परिकता में बांध दिया है कि कोई भी राज्य अपने आप में सीमित नहीं रह सकता है। इनका ही नहीं, हर सरकार विश्व में अपने की प्रभावी बनाने की आकांक्षा रखती है। इससे केन्द्रीय सरकारों को विशेष अधिकार स्वतः ही प्राप्त नहीं होने पर राज्यों की सरकारों पर यह दबाव आता है कि वे सघीय सरकार के हाथ मजबूत करें।

मुद्र राजनीति का अपना अलग ही महत्त्व होता जा रहा है। विश्व में प्रचलित परस्पर विरोधी विचारधाराओं (ideologies) की प्रतिस्पर्धा के कारण राष्ट्रीय सुरक्षा का प्रश्न बहुत कुछ स्थानी बन गया है। जब-तब इन विचारधाराओं का, नवीन राज्यों में महान शक्तियों द्वारा प्रसार-प्रपल मुद्र की स्थिति या मुद्र का कारण बनने लगा है। दूसरे विश्वमुद्र के बाद अधिकांश मुद्र इन्हीं वैचारिक टकरावों के कारण शुरू हुए हैं। इस कारण से राजनीति भी केन्द्रीय सरकारों के अधिकार क्षेत्र में वृद्धि का महत्त्वपूर्ण साधन बन गई है।

द्वितीय व्यवस्थाएँ अधिकारमय राष्ट्र-वादी प्रकृति रखती हैं। प्रादेशिक स्तर पर यद्यपि जहाँ-जहाँ क्षेत्रीय दल सभ की इकाइयों में संस्थापित हो जाते हैं। परन्तु दिन प्रति दिन जनता में बढ़ती हुई राजनीतिक जागरूकता के कारण जन-दृष्टिकोण आधुनिक युग की बाध्यताओं (compulsions) के कारण राष्ट्रीय होता जा रहा है। इस कारण, जनता का समर्थन सामान्यतया देशव्यापी राजनीतिक दलों की शासन सत्ता देता है। क्षेत्रीय प्रश्न, राष्ट्रीय प्रश्नों के साथ इतने जलमेल होते हैं कि निर्वाचक, क्षेत्रीय राजनीति दलों की दलीलों के उपरान्त उनका पृथक्त्व स्वीकार नहीं करते और राष्ट्रीय दल ही संस्थापित हो पाते हैं। ऐसे दल, सामाजिक व्यवस्था की प्रकृति की व्यवहार में परिवर्तित हो नहीं करते, वरन् एक ही दल के केन्द्र व राज्यों में संस्थापित होने पर सम्पूर्ण सघीय शासन व्यवस्था एकात्मक ढंग से कार्य करने लगती है। भारत में कांग्रेस दल का केन्द्र व राज्यों में प्रमुख इसकी पुष्टि करना है। कांग्रेस दल दोनों ही स्तर की सरकारों पर नियंत्रण रखकर सघात्मक व्यवस्था को केवल सर्वप्रानिक दृष्टि से सघीय रहने देता है। इस में एक ही दल को सर्वप्रानिक रूप से एक मात्र सत्ता गवाहक बनाकर सम्पूर्ण व्यवस्था की व्यवहार में एकात्मक बना दिया गया है।

देशीय-राजनीति का जहाँ राजनीतिक सम्स्थाओं के उस अध्ययन से लिया जाता है जिसमें वैज्ञानिक व तकनीकी प्रगति का शासनोन्मुख व्यवहार पर प्रभाव देखा जाता

है। आजकल की सरकारें विशेषज्ञों और प्रशिक्षित सार्वजनिक अधिकारियों द्वारा बहुत अधिक प्रभावित रहने लगी हैं। नौकरशाही (bureaucracy) आज शासनतन्त्र का प्रमुख आधार स्तम्भ बन गई है। आर्थिक विकास की आवश्यकताएँ तकनीकी विशेषज्ञों की भूमिका में इतनी वृद्धि कर रही हैं कि यह एक तरह से शासनतन्त्र पर छाये रहने हैं। सामान्यतया राष्ट्रीय सरकारें ही इस प्रकार की विशेषीकृत (specialized) सेवाएँ उपलब्ध कराने की क्षमता रखती हैं। इसका परिणाम यह होता है कि प्रादेशिक सरकारें तो उन योजनाओं, कार्यक्रमों और निर्देशनों को कार्यान्वित हो करती रहती हैं जो केन्द्रीय सरकार ने सहायक, इन तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा प्रसारित होते हैं। यह कार्यक्रम राष्ट्रव्यापी होते हैं और राज्यों की सीमाओं के अन्तर्गत चलते हैं इसलिए इनका क्रियाव्ययन राष्ट्रीय आधार पर होता है। इन्हें राष्ट्रीय अधिकारी ही सम्पादित करते हैं। राज्यों को इन तकनीकी अधिकारियों की सेवाएँ केन्द्र से ही प्राप्त करनी होती हैं, क्योंकि इनकी आवश्यकता जब-तब ही पड़ती है। राज्यों की सरकारों के विशेषज्ञों व प्रशासकों से इनकी श्रेष्ठता इन्हें अप्रत्यक्ष रूप से केन्द्र की शक्ति का पोषक बना देती है।

अनुदान की राजनीति का केन्द्रीय सरकारों की शक्तिशाली बनाने में बहुत योगदान देखा गया है। राज्यों के साधन सीमित होने हैं और आर्थिक विकास की आवश्यकताओं की बाध्यता उन्हें केन्द्रीय अनुदान पर आश्रित होकर घन जुटाने को मजबूर करती हैं। इस प्रकार, आर्थिक सहायता के लिए राज्यों की सरकारें हमेशा ही केन्द्र आगे हाथ पसार रही हैं। केन्द्र के वित्तीय साधन व्यापक होते हैं और केन्द्रीय सरकारें अनुदान राजनीति का प्रयोग सामान्यतया राज्यों की सरकारों को अपने अनुरूप नीति अपनाने के लिए ही नहीं करती, बरन राज्यों की सरकारों पर अप्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित करने के लिए भी कर सकती हैं। योजनाओं में केन्द्र की सहायता तथा बड़े-बड़े बहु-उद्देशीय निर्माणों व भारी उद्योगों के विकास में केन्द्रीय सरकार की भूमिका व अनुदान, राज्यों का स्थान, समता के स्थान पर केन्द्र की आधिपत्या को बना देता है। अनुदान राजनीति की कई विचारक केन्द्र की शक्तियों में वृद्धि का सबसे कारगर माध्यम मानते हैं।

लोक कल्याण के विचार उदय से सप्तात्मक व्यवस्था की प्रत्यक्ष कोई आघात पहुंचता हो ऐसा नहीं लगता है। परन्तु संविधान द्वारा निर्धारित लक्ष्य और कार्यक्रम जनमाधारण के कल्याण की प्राप्ति से सम्बन्धित होते हैं। आज की लोकतांत्रिक सरकारें जन-कल्याण की अवहेलना नहीं कर सकती हैं। यह लोक-कल्याण का कार्य भौगोलिक विभागों से ऊपर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्ध रखता है। केन्द्र व राज्यों की सरकारें एवं ही महान कार्य में सम्पादन में सलग्न होती हैं। केन्द्र के साधनों की अधिकता से केन्द्रीय सरकारों की गतिविधियों का क्षेत्र विस्तृत हो जाता है। इस प्रवृत्ति से सप्तात्मक व्यवस्था की संरचना पर भले ही आघात न आता हो पर उसकी क्रियात्मकता पर अवश्य ही प्रभाव पड़ता है जो केन्द्र की केन्द्रीय भूमिका निभाने की अवस्था में तान-बान शक्तिशाली बनाती है।

इन नन्वा का प्रभाव केन्द्रीय सरकारों की अधिक शक्तिशाली तो अवश्य बनाना है पर केन्द्र की शक्तियों में यह वृद्धि, राज्यों की शक्ति की सीमा पर नहीं जाती है। राज्यों की

स्वयं की शक्तियाँ इन्हीं में से कुछ कारणों से बढ गई है। योजनाओं, आर्थिक कार्यक्रमों, लोक कल्याण के कार्यों का क्रियान्वयन राज्यों की सरकारों के कन्धों पर ही पड़ता है। वैसे भी राज्य, जनसंख्या सामरिक (strategic) राजनीतिक व आर्थिक कारणों से अपनी स्वतंत्रता की अधुणता बनाये रख पाते हैं। परन्तु, युद्ध की आवश्यकताओं के अनुसार जिस प्रकार राजनीतिक समस्याओं का अनुकूलन होता है उसी प्रकार सघात्मक व्यवस्था में केन्द्र-राज्य सम्बन्ध भी बदलते-डलते रहकर, व्यवस्था की सजीवता बनाये रखने में योग देते हैं। यही कारण है कि सघीय व्यवस्था अत्यन्त कठिन और जटिल होते हुए भी सजीवी और अनुकूलन क्षमता रखती है। इसकी यह ब्यालोचना कि यह व्यवस्था अत्यन्त अचल, कठिनाई परिवर्तन विरोधी और समय की माँग से बहुत पीछे रहती है, विशेष बलवद्धार नहीं रह जाती है। वैसे भी औपचारिक सन्धियों व व्यापारियों की टीकाओं व व्याख्याओं तथा परम्पराओं के माध्यम से सघीय व्यवस्था समय के साथ चलती रहती है। परम्पराओं ने तो सघात्मक व्यवस्थाओं को इतना सजीव सजीला बना दिया है कि समय की माँग के अनुसार इस व्यवस्था में मौलिक परिवर्तन तक होते जा रहे हैं। इससे असावा भी सघात्मक व्यवस्थाओं का इतिहास इसकी विशेष उपयोगिता का सकेतक है। सर्वोप में इस व्यवस्था की उपयोगिता का उल्लेख अत्रासमिका नहीं होगा।

सघवाद की उपयोगिता (Utility of Federal System)

वर्तमान विश्व में किसी-युनी 16 सघीय व्यवस्थाओं¹² के होने के कारण यह निष्कर्ष उभरता है कि सघात्मकता राजनीतिक शक्ति के संगठन का उपयोगी ढाँचा प्रस्तुत करने का माध्यम नहीं हो सकती है। वास्तव में सघात्मक व्यवस्था आधुनिक समय में अत्यधिक अनुकूल व्यवस्था है जिसमें प्रादेशिक स्वतंत्रता के साथ ही साथ राष्ट्रीय एकता व सम्पूर्ण राजनीतिक समस्या के लिए नीति समानता सम्भव बनती है। आधुनिक विविधता वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में सत्ता विभेदगीकरण (decentralization of power) की प्रवृत्ति अभी भी प्रबलतम कही जा सकती है, दूसरी तरफ, हर व्यवस्था में अनेकों बाध्यकारी सत्त हैं जिनसे केन्द्रीकरण अनिवार्य सा बन जाता है। एक ही राजनीतिक व्यवस्था की इन अनन्य व विरोधी माँगों में समन्वय का सर्वोत्तम साधन सघात्मक व्यवस्था ही प्रस्तुत करती है। इससे इतनी लचीली व्यवस्था स्थापित होती है कि बिना किसी औपचारिक परिवर्तन के भी सकट व विशेष आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए व्यवस्था हो जाती है। इसलिए निष्कर्ष यह कहना उचित ही होगा कि सघवाद की उपयोगिता निरन्तर बनी रहती प्रतीत होती है। विभिन्न आर्थिक व राजनीतिक कमजोरियों से पीड़ित विविधता वाले देशों के लिए सघीय व्यवस्था में संगठित होना अब भी ऐसा एक

¹²In the article on 'Federalism in the 1968 edition of the *International Encyclopaedia of the Social Sciences* Professor David J. Elazar speaks of 16 formally federal nations as of that time (Vol. 5, p. 365)

मात्र साधन माना जाता है जिससे इन समस्याओं का सर्वोत्तम हल सम्भव बनाया जा सके।

सिजविक ने सघवाद की उपयोगिता के बारे में लिखा है, "सघवाद ने राज्यों के हड़पे जाने या राज्य विस्तार की समस्या का अन्त कर दिया है। यह राज्यों के शांतिपूर्ण एकीकरण की पद्धति है। इस प्रकार न केवल स्थानीय स्वायत्तता और स्वाभिमान को रखा सम्भव हो सकी है अपितु राष्ट्रीय स्वाधीनता भी बचाई जा सकी है। सघवाद द्वारा बहुत-सी छोटी-छोटी स्वतन्त्र प्रजातियों को आर्थिक हानियों से बचने का अवसर मिल गया, क्योंकि अब वे संगठित होकर एक रूप से कार्य कर सकती हैं। संघीय और राज्य-सरकारों की शक्ति एवं क्षेत्र इस भांति विभक्त होते हैं कि उससे उत्पन्न शासन-तन्त्र समुष्ट रहने हैं। राज्य की कार्यक्षमता और दक्षता में अभिवृद्धि होती है। सघवाद एक ऐसा राजनीतिक मुद्दा हो गया है जिसमें राज्यों को अधिकतम व्यवस्थापूर्वक न्यूनतम अधिकार सघ को हस्तान्तरित करने से अधिकतम स्वाधीनता का लाभ हुआ है।" इसके अलावा सघवाद सैनिक सुरक्षा, आर्थिक लाभ व सुविधा, शक्ति-सम्पन्नता, विविधता में एकता तथा बाहरी शक्तियों के हस्तक्षेप से मुक्ति और सङ्कृति इत्यादि का विचित्रपन बनाए रखने का श्रेष्ठतम माध्यम है।

इन सब उपयोगिताओं के उपरान्त विश्व में बहुत कम संघीय व्यवस्थाओं का होना यह प्रश्न पैदा करता है कि इस व्यवस्था को क्यों नहीं अपनाया जाता रहा है। इसके उत्तर में यही कहा जा सकता है कि संघीय व्यवस्था की सफलता के लिए कुछ विशेष परिस्थितियों का होना आवश्यक है। उनके अभाव में मुख्यवस्थित संघीय शासन भी विघटित हो जाते हैं। संक्षेप में संघीय व्यवस्था की सफलता के लिए निम्नलिखित पूर्व शर्तें अपरिहार्य लगती हैं।

सघवाद की सफलता की शर्तें (Essentials for Success of Federalism)

सघो का निर्माण होता है, उत्पत्ति नहीं होती है। इसका अर्थ है कि सघात्मक व्यवस्था कुछ विशेष उद्देश्यों की प्राप्ति के लक्ष्य से पुनः होती है। इन उद्देश्यों की उपलब्धि ही के आधार पर सघात्मक व्यवस्था को सफल या असफल कहा जाता है। अतः सघात्मक शासन के सुचारु संचालन के लिए कुछ शर्तें पूरी होनी ही चाहिए। जैसे ही संघीय शासन की सफलता की परिस्थितियाँ अनेकी हो सकती हैं। और यह हर सघात्मक व्यवस्था में भी भिन्न-भिन्न हो सकती है। पर फिर भी, कुछ सामान्य आवश्यकताओं का उल्लेख किया जा सकता है जिनकी विद्यमानता से संघीय शासन संचालन आसान और कुशल होता है। संक्षेप में यह दस प्रकार हैं—

(क) राजनीतिक व्यवस्था का लोकतन्त्रात्मक रूप (Democratic nature of the political system)—सघात्मक व्यवस्था का सबसे बड़ा शत्रु निरकुशता को कहा गया है। संघीय व्यवस्था दोहरे मगरों में सहयोग की ऐसी स्थापना है जिसमें सहयोग का आधार अनुमन, विचार-विनिमय और समझौता रहता है। तानाशाही इन सबका निषेध करता है। निरकुशता चाहे किसी भी प्रकार की हो, सघात्मक व्यवस्था का सबसे

(च) सम्पर्क भाषा की विद्यमानता (Presence of a link-language)—भाषाओं की विविधता सघ शासन में अड़बटन नहीं डालती। एक सघीय राज्य में अनेकों भाषाएँ हो सकती हैं। भारत में तो सघ की इकाइयों की सीमा निर्धारण का आधार राज्य पुनर्गठन आयोग ने भाषा को ही बनाया है। इसका आशय यही है कि सघ में भाषा की समानता आवश्यक नहीं है। परन्तु सघ की इकाइयों में अलग-अलग भाषाओं के होते हुए भी एक ऐसी सम्पर्क भाषा अति आवश्यक है जो सम्पूर्ण सघीय राजनीतिक व्यवस्था को परस्पर आदान-प्रदान का माध्यम प्रस्तुत करे। अगर इस प्रकार की भाषा सम्पर्कता के लिए नहीं हुई तो केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों के बीच में भाषाई दीवारें खड़ी हो जाएंगी जो अन्ततः सघ को सहयोग के सूत्र से वंचित करके उसके अंत का मार्ग तैयार कर सकती है। इसलिये सघात्मक व्यवस्था की 'जीवन कड़ी' सम्पूर्ण सघीय व्यवस्था में एक सम्पर्क भाषा ही बन सकती है। भारत की सघात्मक व्यवस्था इस अभाव के कारण ही अनावश्यक तनावों से युक्त बनती रही है। कई बार ऐसे भाषाई तनाव इतने खतरनाक रूप ले सकते हैं कि सम्पूर्ण सघात्मक व्यवस्था को ध्वस्त करने का आधार तक बन जाते हैं। इसलिए एक सम्पर्क भाषा सघात्मक व्यवस्था को एकता में बांधने के माध्यम के रूप में अनिवार्य है।

(छ) राष्ट्रीयता की भावना (Spirit of nationalism)—सघात्मक व्यवस्था अनेक संस्कृतियों व राष्ट्रीयताओं को संगठित करके एक नई राष्ट्रीय व्यवस्था की स्थापना करती है। यह एक नया राजनीतिक व्यक्तित्व निमित्त करती है। सघ का निर्माण इस नये राष्ट्रीय प्रतिमान की औपचारिक संरचना ही करता है। इसमें वास्तविकता तभी आती है जब सघ की विविध उप-राष्ट्रीयताएँ इस नई राष्ट्रीयता के अनुकूल बनते हुए इसे शक्तिशाली बनाने में सहयोगी बनें। पीटर मेर्कल¹⁶ के अनुसार सघात्मक व्यवस्था अनेक केन्द्रीय वाली शासन व्यवस्थाओं के ऊपर एक नये केन्द्र का आरोपण (super-imposition) है, जिसकी जीवन-शक्ति राष्ट्रीयता की भावना ही बन सकती है। जब तक सभी इकाइयों के नागरिक ऐसी भावना से ओत-प्रोत नहीं होते हैं तब तक नया राष्ट्र नहीं बन सकता है। सघ में दोहरी राज्य निष्ठा आवश्यक होती है परन्तु, केन्द्रीय सरकार अर्थात् सम्पूर्ण सघीय व्यवस्था के प्रति निष्ठा का प्रारम्भ सघ के निर्माण के बाद होता है और क्षेत्रीयता की भावना या पृथक राष्ट्रीयताएँ इसके निर्माण में अवरोधक बनती हैं। इस पृथक्तावादी दृष्टि में संयोजन शक्ति राष्ट्रीयता की भावना ही बन सकती है। यही विविधता में एकता का आधार बनती है। इसलिए सघात्मक व्यवस्थाओं में राष्ट्रीयता की भावना का विशेष महत्त्व होता है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि सघात्मक व्यवस्था कुछ विशेष प्रकार के परिवेश में ही कार्यरत रह सकती है। इस प्रणाली की कठिनाइयाँ इस कारण से अनेक लगती हैं। परन्तु, इस सबसे यह अर्थ नहीं निकालना है कि किसी सघ में या हर सघ में यह

¹⁶Peter H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, New York, Holt Rinehart and Winston, Inc., 1970, p. 247

परिस्थितियाँ उपलब्ध हो तब ही वह स्थायी रहेगा। इनके अलावा भी कई ऐसे तथ्य हैं जिनसे सघात्मक व्यवस्था का व्यवहार प्रभावित होता है।

सघवाद का भविष्य (Future of Federalism)

सघात्मक शासन व्यवस्थाओं में केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में प्रादेशिक सरकारों की शक्तियों की कमी पर अप्रत्याशित अभिवृद्धि के कारण कुछ विद्वान यह निष्कर्ष निकालते हैं कि 'सघीय शासन वास्तव में एकात्मक सरकार की तरफ बढ़ता हुआ चरण है।'¹⁷ पिछले दोस वर्षों में सेंट्रल अमेरिकन सघ बनाने के सभी प्रयत्नों की विफलता की तरह अफ्रीका व मध्य-पूर्व के अरब राज्यों में सघ स्थापना के सभी प्रयत्न भी असफल हो रहे हैं। इससे यह विचार चलवती चलता है कि सघात्मक व्यवस्था का प्रतिमान कभी भी लोकप्रिय नहीं बन सकता है। अरब राज्यों में तो एक-ही ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, भाषा, धर्म और सामाजिक रीति-रिवाजों की समानता के बावजूद सघीय सूत्र स्थापना के सभी प्रयत्नों की असफलता तथा मिश्र व सीरिया से मिलकर बना संयुक्त अरब गणराज्य केवल तीन वर्ष (1958-61) ही बटूकर यह पुष्टि कर रहा है कि सघवाद के दिन समाप्ति पर हैं। ऐसी अवस्था में सघात्मक व्यवस्था का भविष्य क्या रहेगा कहना कठिन है। परन्तु अमेरिका, कनाडा, ऑस्ट्रेलिया और स्विट्जरलैंड, जहाँ की सघीय व्यवस्थाओं को ही के० सी० शीयरसही वर्षों में सघात्मक मानते हैं अभी तक विद्यमान है। पश्चिमी जर्मनी, भारत, नाइजीरिया, मेक्सिको, ब्राजील, अर्जेंटीना तथा आस्ट्रिया की तथाकथित 'अर्द्ध सघात्मक' व्यवस्थाएँ भी बहुत कुछ सफलतापूर्वक चल रही हैं। इससे स्पष्ट है कि सघवाद केवल सैद्धान्तिक अवधारणा के रूप में ही नहीं, व्यावहारिक व गत्यात्मक ढाँचे के रूप में भी जीवित है। इतना ही नहीं, कई एकात्मक व्यवस्थाओं में (घ्रितेन, फ्रांस, नेपाल व श्रीलंका) विस्फोटक राजनीतिक विविधताओं व विषमताओं के समाधान हेतु सघात्मक व्यवस्था के कई पहलुओं को अपनाया गया है। प्रशासकीय शक्ति के विभेदो-करण के साथ ही साम्य वास्तविक सत्ता का ऐसा हस्तांतरण, अनेक राज्यों की एकात्मक व्यवस्थाओं की सघीय प्रतिमान के सद्गत बना रहा है। स्थानीय व प्रादेशिक शासनों की बढ़ती हुई स्वायत्तता यह स्पष्ट करती है कि आज के विश्व की सबसे ज्वलन्त समस्या विविधताओं की, जहाँ इनको रखना उपयोगी है तथा जहाँ यह अवांछित (undesirable) होते हुए भी मिटाई नहीं जा सकती हो, बनाए रखने व सहयोग का माध्यम सघवाद ही है। परन्तु, इस प्रणाली की जटिलता और व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण सघवाद के भविष्य के सम्बन्ध में कुछ संकेत दिये जा सकते हैं। राबर्ट सी० बोन¹⁸ के अनुसार यह निम्नलिखित है—

(1) विश्व राज्य व्यवस्था में सघीय शासन बहुत ही कम रहने।

(2) जहाँ सघात्मक व्यवस्थाएँ स्थापित हैं वहाँ यह अनिश्चित काल तक चलने की

¹⁷K C Wheare, *op cit*, p 238

¹⁸Robert C Bone, *Action and Organisation An Introduction to Contemporary Political Science*, New York, Harper and Row, 1972, p 403

संभावनाएं रखती है।

- (3) अनेकों एकात्मक राज्यों में संघात्मक संगठन के कुछ पहलू बलवती बनते जाएंगे।
- (4) शासन की व्यवधारणा के रूप में प्रचलित सरकारों के पुनर्गठन व नव-निर्माण में महत्वपूर्ण व लगातार प्रभाव रखता रहेगा।
- (5) आने वाले वर्षों में नये अन्तर्राष्ट्रीय या 'सुपरानेशनल' (supranational) संगठनों के निर्माण में शायद यह सिद्धान्त आधारभूत बनेगा।

अतः मैं यही कहना उपयुक्त होगा कि संघवाद संगठन की सभी श्रेष्ठताओं के होते हुए भी वर्तमान विश्व की जटिल राजनीतिक व्यवस्थाओं में लोकप्रिय नहीं बन सकेगा। परन्तु भविष्य में आपसी सहयोग का माध्यम सम्प्रभुता सम्पन्न राज्यों के लिए शायद संघवाद ही प्रस्तुत करेगा।

संसदीय और अध्यक्षतात्मक शासन प्रणालियाँ (Parliamentary and Presidential Forms of Government)

राजनीतिक व्यवस्था के प्रादेशिक भागों में संयोजन व्यवस्था (linkage system) के विभिन्न प्रतिमानों का चारहवें अध्याय में विवेचन किया गया है। इस वर्णन से यह तो स्पष्ट होता है कि राजनीतिक व्यवस्था में शासन-शक्ति का एक स्तर पर केन्द्रीकरण है या अनेक स्तरों में वितरण है। परन्तु इससे यह समझ में नहीं आता है कि हर स्तर पर शासन शक्ति का प्रयोग किस प्रकार किया जाता है? प्रस्तुत अध्याय में राजनीतिक व्यवस्था की शासन शक्ति के प्रयोग के सरचनात्मक भागों से सम्बद्ध प्रतिमानों का उल्लेख किया जा रहा है।

राजनीतिक व्यवस्थाओं में शासन शक्ति के प्रयोग के संस्थागत व्यवस्था की सरकार कहा जाता है। सरकार में मुख्यतया तीन अंग—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका व न्यायपालिका, होते हैं और तीनों सम्मिलित रूप से शासन शक्ति के प्रयोगकर्ता व संचालक होते हैं। सरकार के इन तीनों अंगों के आपसी सम्बन्धों के आधार पर शासन प्रणालियों के दो प्रतिमान विकसित हुए हैं। न्यायपालिका का कार्य विधिगत व तकनीकी होने के कारण हर राजनीतिक व्यवस्था में इसे घृषक नहीं तो कम से कम स्वतन्त्र रखने की व्यवस्था होती है। अतः सरकार के अंगों में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के आपसी सम्बन्धों को ही प्रमुखता दी जाती है। अगर किसी राजनीतिक व्यवस्था में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका शक्तियों का एक ही सरचनात्मक व्यवस्था में विलयन (fusion) है तो उसे संसदीय शासन प्रणाली कहा जाता है और अगर यह शक्तियाँ घृषक-घृषक संस्थाओं में निहित रहती हैं, अर्थात् कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की शक्तियों का घृषककरण है तो उस शासन प्रणाली को अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली का नाम दिया जाता है।

संसदीय व अध्यक्षतात्मक शासन प्रणालियों में अन्तर का प्रमुख आधार कार्यपालिका व व्यवस्थापिका शक्तियों का आपसी सम्बन्ध है। जिस राजनीतिक व्यवस्था में इन दोनों का विलयन है और इस प्रकार के विलयन से एक नई संस्था का निर्माण होता है तो ऐसी व्यवस्था को संसदीय प्रणाली कहा जाता है और कार्यपालिका व व्यवस्थापिका शक्तियों के विलयन से निमित्त संस्था को संसद का नाम दिया जाता है। जिस राजनीतिक व्यवस्था में यह दोनों शक्तियाँ न केवल पृथक ही रहती हैं अपितु इन शक्तियों का प्रयोग करने वाली संस्थागत संरचनाएँ भी अलग-अलग होती हैं, उस शासन प्रणाली को अध्यक्षतात्मक

शासन कहा जाता है। इसमें किसी नई संस्था का निर्माण नहीं होता है तथा कार्यपालिका व व्यवस्थापिक शक्तियों के सुस्पष्ट व पृथक् अधिकार और कार्यक्षेत्र रहते हैं। इन दोनों प्रणालियों के इस मौलिक अन्तर से इनके लक्षण, कार्यप्रणाली व उपयोगिता भी भिन्न-भिन्न हो जाती है। इस अन्तर को समझने के लिए इनका पृथक् पृथक् वर्णन करना आवश्यक हो जाता है।

संसदीय शासन प्रणाली (PARLIAMENTARY SYSTEM OF GOVERNMENT)

संसदीय सरकार का 'केबिनेट' समासक 'मन्त्रि-संघ' अथवा 'उत्तरदायी सरकार' के नाम से भी जाना जाता है। इसे केबिनेट सरकार इसलिए कहा जाता है क्योंकि इसके अन्तर्गत कार्य-पादन की शक्ति एक व्यक्ति में निहित न होकर एक समिति जिसे केबिनेट कहते हैं, में निहित रहती है। इसको संसदीय सरकार कहने का कारण, एक संसद में सम्पूर्ण कार्यपालिका व व्यवस्थापिका शक्तियों का केन्द्रण है। यह संसदीय शक्तियों का केन्द्र होता है और कार्यपालिका व व्यवस्थापिका दोनों को नियंत्रित करती है। इसको 'उत्तरदायी' शासन का नाम कार्यपालिका के उत्तरदायी रहने के कारण दिया जाता है। संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका अपने हर कार्य के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी रहती है और यह उत्तरदायित्व नहीं निभाने की अवस्था में उसको हटाने का व्यवस्थापिका को अधिकार रहता है।

संसदीय प्रणाली का अर्थ व परिभाषा (The Meaning and Definition of Parliamentary System of Government)

संसदीय प्रणाली शासन की यह अवस्था है जिसमें कार्यपालिका विधान सभा के सदस्यों में से चुनी जाती है तथा यह उसके प्रति उत्तरदायी रहती है। कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका का पूर्ण नियन्त्रण होता है और व्यवस्थापिका द्वारा इसे हटाना भी जा सकता है। इस प्रणाली में कार्यपालिका एक समिति मात्र होती है जो व्यवस्थापिका की अधीनता में कार्य करती है। अतः संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की निरन्तर सम्पर्कता (interaction) आधारभूत लक्षण है। जैसा कि कार्टर व हर्ज ने भी कहा है कि "संसदीय प्रणाली, सरकार के कार्यपालिका व व्यवस्थापिका त्रयी के अन्त-पादन (interlocking) पर आधारित है।"¹

गार्नर के अनुसार "संसदीय शासन वह प्रणाली है जिसके अन्तर्गत वास्तविक कार्यपालिका (मंत्रिमहल) विधान महल या उसके एक सदन (प्रायः लोकसभा सदन) के प्रति प्रत्यक्ष तथा कानूनी रूप से और निर्वाचकों के प्रति अन्तिम रूप

¹G. M. Carter and J. H. Herz, *Government and Politics in the Twentieth Century* (Rev. edn.), New York, Frederick A. Praeger, Inc., 1965, pp. 34-35.

हे अपनी राजनीतिक नीतियों और कार्यों के लिए उत्तरदायी रहती है, जबकि राज्य का प्रमुख जो नाम मात्र की कार्यपालिका होता है, अनुत्तरदायित्व की स्थिति में रहता है।¹¹² सी० एफ० स्ट्रांग ने इसका अर्थ स्पष्ट करते हुए लिखा है कि, "संसदीय कार्यपालिका प्रणाली का सार यह है कि अन्तिम विश्लेषण में मंत्रिमंडल सदन की एक समिति है जिसमें लोकतन्त्र की प्रगति के साथ-साथ लोकसभा की समिति बन जाने की प्रवृत्ति है।"¹¹³ संसदीय शासन प्रणाली की इन परिभाषाओं से यह स्पष्ट होता है कि इस प्रणाली के कुछ तत्त्व हैं।

संसदीय शासन प्रणाली की विशेषताएँ (Characteristics of Parliamentary Government)

संसदीय प्रणालियाँ में मात्रात्मक अंतर पाए जाते हैं। हर देश की संसदीय प्रणाली में कुछ न कुछ नवीनता होती है। परन्तु इन अन्तरों के होते हुए भी इनमें मौटी समानता होती है। मत इस प्रणाली की विशेषताओं का उल्लेख करते समय हम किसी देश विशेष के संसदवाद को ध्यान में नहीं रखेंगे। बर्ने ने ठीक ही लिखा है कि "संसदवाद (parliamentarism) के इस विश्लेषण का सम्बन्ध संसदवाद के विभिन्न रूपों में अन्तर करने से बजाय विभिन्न संसदीय व्यवस्थाओं में विद्यमान अधिकतर समान घटकों की स्थापना करना है।"¹¹⁴ इस प्रकार हम विशेषताओं का विवेचन करते समय उन्हीं विशेषताओं को विवेचन में सम्मिलित करेंगे जो संसदवाद के लिए आधारभूत हैं। डॉ० बी० बर्ने ने अपनी पुस्तक एन एनेलिसिस ऑफ पोलिटिकल सिस्टम्स¹¹⁵ में संसदीय प्रणाली के निम्नलिखित तत्त्वों का उल्लेख किया है। संक्षेप में यह इस प्रकार हैं—

(क) व्यवस्थापिका सदन बन जाती है (The assembly becomes a parliament)—संसदीय प्रणाली की प्रमुख विशेषता, व्यवस्थापिका के सदन में एकात्मता की है। सदन एक नई संस्था के रूप में उत्पन्न होती है। यह न कार्यपालिका का तरह होती है और न ही व्यवस्थापिका की सी प्रवृत्ति रखती है। वास्तव में यह कार्यपालिका व व्यवस्थापिका दोनों के संयोजन व मेलन से बनी एक नई संस्था होती है। यह इन दोनों से सर्वोपरि तथा दोनों की नियंत्रक होती है। इसलिए ही बर्ने का कहना है कि संसदीय प्रणाली में व्यवस्थापिका का स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं रहता है और वह सदन का अभिन्न भाग बन जाती है। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि संसदीय प्रणाली में मंत्रिमंडल और व्यवस्थापिका का विलयन होकर उनमें परस्पर अन्तर्निर्भरता की स्थापना हो जाती

¹¹² James Wilford Garner, *Political Science and Government*, Calcutta, World Press, 1951, p. 231

¹¹³ C. F. Strong *Modern Political Constitutions* (8th Ed.), London Sidgwick and Jackson, 1972, p. 210

¹¹⁴ Douglas V. Verney, *Analysis of Political Systems*, New York, Free Press, 1959, p. 18

¹¹⁵ *Ibid*, pp. 18-42

है। इसका यह अर्थ है कि संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के कार्यों का भी सम्मिश्रण हो जाता है। इसमें कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की ऐसी अन्त क्रिया होती है जो उन्हें लगातार सम्बन्धित और एक दूसरे पर आश्रित रखती है। अतः संसदीय प्रणाली का प्रमुख लक्षण कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के विलयन से संसद का अस्तित्व में आना है।

(ख) कार्यपालिका दो भागों में विभक्त रहती है (The executive is divided into two parts)—इस प्रणाली में कार्यपालिका दो प्रकार की होती है। एक को ध्वज मात्र कार्यपालिका का नाम दिया जाता है। यह राज्य के अध्यक्ष के रूप में रहती है तथा दूसरी कार्यपालिका को वास्तविक कहा जाता है। यह सरकार का अध्यक्ष नहीं जाती है। ध्वजमात्र कार्यपालक वंशक्रमानुगत अथवा निर्वाचित हो सकता है तथा आजीवन या नियत अवधि के लिए अपने पद पर रह सकता है। उसको प्राप्त शक्ति सर्वांगीण तथा पूर्ण होती है और वह किसी के प्रति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं होता है। किन्तु यह सब केवल सिद्धान्त रूप में ही सत्य होता है। व्यवहार में वह केवल ध्वज मात्र कार्यपालक होता है। उसकी सब शक्तियों का व्यवहार में वास्तविक कार्यपालक—मन्त्रिमण्डल, द्वारा प्रयोग होता है। इससे स्पष्ट है कि संसदीय व्यवस्था का दूसरा लक्षण कार्यपालिका का दो भागों में विभक्त रहना है।

(ग) राज्य के अध्यक्ष द्वारा सरकार के अध्यक्ष की नियुक्ति (The head of the state appoints the head of government)—संसदीय प्रणाली में सरकार के अध्यक्ष, प्रधान मंत्री, की नियुक्ति राज्य के अध्यक्ष द्वारा की जाती है। यद्यपि यह नियुक्ति औपचारिक ही होती है, पर होती राज्य के अध्यक्ष के द्वारा ही है। दल व्यवस्था के विकास के कारण संसद में बहुमत दल का नेता ही प्रधान मंत्री के पद पर नियुक्त किया जाता है और ऐसी अवस्था में राज्य का अध्यक्ष नियुक्ति की औपचारिकता ही निभाता है। परन्तु, संसद में किसी दल का स्पष्ट बहुमत न होने पर यह नियुक्ति वास्तविक अर्थों में राज्य के अध्यक्ष के द्वारा की जाती है। संसदीय प्रणाली में सरकार के अध्यक्ष को राज्य का अध्यक्ष ही नियुक्त करता है। परिस्थिति के अनुसार यह औपचारिक या वास्तविक हो सकती है। जैसे भारत, इंग्लैंड, जापान, कनाडा व आस्ट्रेलिया में प्रधान मंत्रियों की नियुक्ति इन राज्यों के अध्यक्षों द्वारा ही होती है।

(घ) सरकार का अध्यक्ष मन्त्रिमण्डल की रचना करता है (The head of the government appoints the ministry)—मन्त्रिमण्डल का निर्माण प्रधान मंत्री द्वारा ही किया जाए यह संसदीय प्रणाली की महत्वपूर्ण विशेषता है। इससे प्रधान मंत्री व अन्य मंत्रियों में अन्तर स्थापित हो जाता है। जब मंत्रियों की नियुक्ति, जो औपचारिक रूप से राज्य के अध्यक्ष द्वारा होती है, प्रधान मंत्री की इच्छा से होती है तो प्रधान मंत्री मन्त्रिमण्डल का नेता व निर्माता बन जाता है। इससे मन्त्रिमण्डल एक टीम का रूप धारण कर लेता है और प्रधान मंत्री इस टीम के मुखारूप से कार्य का सूत्रधार बन जाता है। वह मन्त्रिमण्डल का निर्माण करने वाला होने के कारण वही उसकी अध्यक्षता करता है तथा वही उसको चग करता है। क्योंकि प्रधान मंत्री के त्यागपत्र से मन्त्रिमण्डल

स्वयं ही भग्न हो जाता है। मन्त्रिमण्डल के निर्माता के रूप में प्रधान मंत्री अथवा मन्त्रियों से प्रधानता पा जाता है। इसी कारण शासन की सारी अनिवार्य प्रधान मन्त्री में केन्द्रित हो जाती है।

(ब) मन्त्रिमण्डल सामूहिक संस्था होती है (The ministry is a collective body)—संसदीय प्रणाली में मन्त्रिमण्डल का समुक्त संस्था के रूप में होना बहुत महत्व रखता है। इससे प्रधान मन्त्री का अस्तित्व न रहकर मन्त्रिमण्डल के सदस्य के रूप में ही अस्तित्व रहता है। इससे इनका समुक्त उत्तरदायित्व सम्भव हो जाता है। इसके कारण प्रधान मन्त्री शक्ति सम्पन्न हो नहीं बनता। बल्कि मन्त्रिमण्डल का नियंत्रक भी बन जाता है। पीटर मकॉल का कहना है कि 'मन्त्रिमण्डल ऐसी सामूहिक संस्था है जो एक व्यक्ति की तरह उत्तरदायित्व का हिरसेदार रहती है।'⁶ इसके कारण मन्त्रिमण्डल के सदस्य सामूहिक रूप से प्रधान मन्त्री के नेतृत्व में कार्य करते हैं। इससे शासन और नीति की एकता कायम रहती है और मन्त्रिमण्डल एक ठोस संस्था बनकर वास्तविकता का केन्द्र बिन्दु बन जाता है।

(छ) मन्त्रिगण सामान्यतया संसद के सदस्य होते हैं (Ministers are usually members of parliament)—मन्त्रियों की संसद की सदस्यता से तात्पर्य यह नहीं है कि सभी मन्त्रीगण व्यवस्थापिका के भी सदस्य हों। कोई भी मन्त्री संसद का सदस्य होने पर अपने भाव व्यवस्थापिका का सदस्य नहीं बन जाता है। परन्तु मन्त्रिमण्डल का सदस्य होने के कारण वह संसद का अभिन्न अंग हो जाता है और वादविवाद में भाग लेता है और व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी रहता है। इसके लिए संसद के हर सदस्य को एक निश्चित अवधि के भीतर व्यवस्थापिका की सदस्यता प्राप्त करनी होती है। भारत में कोई भी व्यक्ति मन्त्रिमण्डल में नियुक्त हो सकता है और इस नियुक्ति के होते ही वह संसद का सदस्य बन जाता है पर इससे वह लोकसभा या राज्यसभा का सदस्य नहीं बन जाता है। उसे यह सदस्यता छ माह की अवधि के भीतर-भीतर प्राप्त करनी होती है। अतः छ महीने तक वह व्यवस्थापिका का सदस्य न होते हुए भी मन्त्रिमण्डल में रह सकता है। इसलिङ ही यर्ने ने कहा है कि संसदीय प्रणाली में मन्त्रिगण सामान्यतया संसद के सदस्य होते हैं।

(ग) कार्यपालिका राजनीतिक दृष्टि से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है (The government is politically responsible to the assembly)—कार्यपालिका का व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व संसदीय प्रणाली का बहुत महत्वपूर्ण लक्षण है। अर्नस्ट बी. शुल्ज ने ठीक ही कहा है कि 'संसदीय सरकार कार्यपालिका के व्यवस्थापिका के प्रति निरन्तर उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर आधारित होती है।' इस व्यवस्था में व्यवस्थापिका को यह अधिकार रहता है कि कार्यपालिका द्वारा उत्तरदायित्व न निभाने पर उसे अविश्वास प्रस्ताव के द्वारा हटा दिया जाए। इसलिङ ही काटेंर य

⁶Peter H. Merkl *Political Continuity and Change*, New York, Harper and Row, 1967, p. 257

हुं का कहना है कि "तकनीकी दृष्टि से संसदीय व्यवस्था कार्यपालिका में विश्वास की संस्था के इर्द-गिर्द चक्कर लगाती है।"⁷

(ग) सरकार का अध्यक्ष राज्य के अध्यक्ष को 'सभा' विघटित करने की सलाह दे सकता है (The head of the government may advise the head of the state to dissolve the assembly) — कार्ल लोवेन्स्टीन (Karl Loewenstein) ने इस विशेषता का महत्व बताते हुए लिखा है कि 'सच्चा संसदवाद 'भग' करने की धुरी (pivot) के इर्द-गिर्द घूमता है।' व्यवस्थापिका को भग करा सकने की व्यवस्था दो कारणों से अनिवार्य है। प्रथम तो संसद के दोनों भागों—कार्यपालिका व व्यवस्थापिका, के बीच संघर्ष का समाधान करने के लिए तथा दूसरे, राजनीतिक व्यवस्था में कानूनी सम्प्रभु (legal sovereign) तथा राजनीतिक सम्प्रभु के बीच संघर्ष का हल निकालने के लिए। इन दोनों ही परिस्थितियों में संवैधानिक संकट की अवस्था आ जाती है और प्रधान मंत्री द्वारा व्यवस्थापिका को भग कराने का निवेदन करने का तात्पर्य संकट के समाधान का जनता को अवसर उपलब्ध कराना है। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में ऐसे संवैधानिक संकटों, जिनका सामान्य प्रक्रियाओं से समाधान नहीं हो सके, जनता द्वारा चुनावों के माध्यम से निपटारा कराया जाता है। इस तरह संसदीय शासन में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका को जनता के प्रति उत्तरदायी रखने का यह अन्तिम शस्त्र है। व्यवस्थापिका के विघटन से चुनावों का अवसर आता है जिसमें निर्वाचक, कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के बीच संघर्ष के निर्णायक हो जाते हैं। इससे जनता की सम्प्रभुता की स्थापना हो जाती है और शासन को उत्तरदायी बनाए रखने का साधन प्राप्त हो जाता है। चुनावों के द्वारा निर्वाचक सरकार में विश्वास या अविश्वास की अभिव्यक्ति करते हैं। इसलिये संसदीय व्यवस्था को सही अर्थों में उत्तरदायी शासन बनाए रखने के लिए ही भग करा सकने का अधिकार प्रधान मंत्री को प्रदान किया जाता है।

(घ) संसद इसके संघटक भागों—कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में सर्वोच्च रहती है (Parliament is supreme over its constituent parts—the executive and the assembly)—संसदीय व्यवस्थाओं में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के विलयन से एक नई संस्था बनती है जिसे 'संसद' कहते हैं। संसद सुचारु रूप से अपने कार्य सम्पादित कर सके इसके लिए आवश्यक है कि यह उन संघटकों से सर्वोच्च रहे जिनका इसे निर्देशन करना है। इससे इसके निर्माणक भागों—कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में न केवल संतुलन स्थापित होता है बल्कि, इन दोनों में सहयोग का आधार भी प्रस्तुत होता है। कार्यपालिका को व्यवस्थापिका के समर्थन पर आश्रित रहना होता है और दूसरी तरफ व्यवस्थापिका के जीवन की ओर कार्यपालिका के हाथ में होने के कारण यह उसका नेतृत्व व निर्देशन स्वीकार करने के लिए तत्पर रहती है। इस लक्षण का महत्व स्पष्ट करते हुए बर्ने लिखा है कि 'समग्र रूप से संसद को इसके संघटक भागों पर सर्वोच्चता की धारणा संसदीय व्यवस्थाओं का विशिष्ट लक्षण है।'⁸ संसद की सर्वोच्चता, संसदीय

⁷G M Carter and J H Herz, *op cit*, p 35

⁸Douglas V Verney, *op cit*, p 44

प्रणालियों की सफलता के लिए अनिवार्य है। इसके कारण तीन महत्वपूर्ण लाभ प्राप्त हो जाते हैं—(i) सरास शक्ति का केन्द्र बनने रहती है। (ii) संसद के सघटक भाग जागरूक, अनुक्रियाशील तथा उत्तरदायी रहते हैं। (iii) संसद के सघटक भाग नियंत्रित व सतुलित रहते हैं।

वर्ने का कहना है कि अनेको संसदीय व्यवस्थाएँ इसलिए असफल हो गईं, क्योंकि संसद के सघटक अथवा म.से. किसी ने सर्वोच्चता का दावा किया तथा संसद समग्ररूप में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका से सर्वोच्च नहीं रह सकी।”

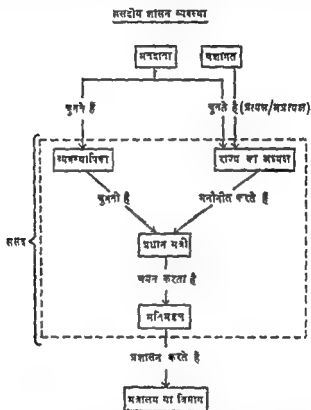
(क) कार्यपालिका केवल अप्रत्यक्ष रूप से ही निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी रहती है (The executive is only indirectly responsible to the electorate)—संसदीय व्यवस्था में कार्यपालिका आम निर्वाचकों के द्वारा निर्वाचित नहीं होती है। कार्यपालिका का अस्तित्व संसद पर आधारित रहता है इसलिए इसका प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व तो केवल संसद के प्रति ही हो सकता है। यह संसद के माध्यम से अर्थात् अप्रत्यक्ष रूप से ही निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी रह सकती है। अगर कार्यपालिका को निर्वाचकों के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायित्व बना दिया जाए तो संसद महत्वहीन बन जाएगी और सम्पूर्ण संसदीय व्यवस्था व्यवहार में धाराशाही हो जाएगी। वैसे भी निर्वाचकों के प्रति प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व केवल चुनावों में ही व्यावहारिक बन सकता है इसी कारण कार्यपालिका का निरंतर उत्तरदायित्व असम्भव हो जाता है। कार्यपालिका निरंतर उत्तरदायी रहे और उत्तरदायी रखी जा सके इसके लिए ही इसे संसद के प्रति उत्तरदायी रखा जाता है।

(ख) राजनीतिक व्यवस्था में संसद सत्ता का केन्द्र होती है (Parliament is the focus of power in the political system)—राजनीतिक व्यवस्था में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका शक्तियों का संसद में विलयन संसद को शक्ति का केन्द्र बना देता है। संसद ही कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की निर्देशक, निरीक्षक व नियन्त्रक होती है। इन दोनों का अस्तित्व संसद के प्रभाव प्रयत्न ही रहता है। संसदीय प्रणाली में संसद की प्रमुखता को स्पष्ट करते हुए वर्ने ने लिखा है कि “यह वह मंच है जहाँ राजनीति का नाटक खेला जाता है। यह राष्ट्रीय विचारों का रङ्गमंच है। यह वह विद्यालय है जहाँ भावी राजनीतिक नेताओं का प्रशिक्षण होता है।” संसद के महत्त्व का कारण ही इसमें शक्तियों का केन्द्रण है। निम्नलिखित तथ्यों से उसकी शक्ति सम्पन्नता की पुष्टि होती है—(i) “राजनीतिक व्यवस्था में सभी शक्तियों का उद्भव संसद से ही होता है। (ii) सभी शक्तियाँ संसद द्वारा प्रतिबन्धित व सीमित रहती हैं। (iii) राजनीतिक नीतियों के निर्धारण का मंच भी संसद ही रहती है। (iv) सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक वाद-विवाद संसद में ही होते हैं। (v) यह सभी शासन गतिविधियों का आधार होता है।

यही कारण है कि संसदीय प्रणालियों में संसद एक ऐसा चक्र बन जाती है जिसके

इसे-गिरे सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था चक्कर लगाती रहती है।

संसदीय प्रणाली की प्रमुख विशेषताओं के विवेचन से स्पष्ट है कि संसदीय प्रणाली में राजनीतिक व्यवस्था का 'ध्रुव' संसद होती है। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व निर्वाचक इन्हीं के माध्यम से सम्पर्कता की अवस्था में लाए जाते हैं। संसदीय प्रणाली में निर्वाचको, व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के सम्बन्धों को चित्र 12.1 में चित्रित किया गया है।



चित्र 12.1 संसदीय व्यवस्था की सामान्य संरचना

चित्र 12.1 अपने आप में स्पष्ट है। संसद में क्या-क्या सम्मिलित होता है इसका संकेत भी इस चित्र में मिल जाता है। व्यवस्थापिका और कार्यपालिका दोनों मिलकर संसद कहलाते हैं तथा संसदीय प्रणाली में न कार्यपालिका का कोई स्वतन्त्र अस्तित्व होता है और न ही व्यवस्थापिका संसद से अलग रहती है।

संसदीय शासन प्रणाली का व्यवहार (Practice of Parliamentary Form of Government)

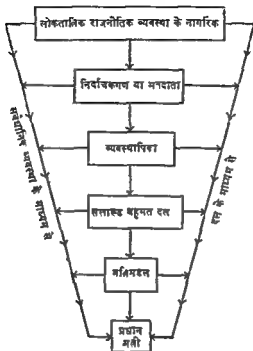
संसदीय शासन प्रणाली की विशेषताओं के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि यह प्रणाली कुछ व्यापारभूत विशेषताएँ परिलक्षित करती है। प्रथम तथ्य है राजनीतिक व्यवस्था की सम्पूर्ण शक्तियों का संसद में केन्द्रित रहना, दूसरी बात है कार्यशास्त्र का व्यवस्थापिका के प्रति निरन्तर उत्तरदायित्व तथा तीसरा महत्वपूर्ण तथ्य है प्रधान मंत्री मंत्रिमण्डल के अग्रिम भाग के रूप में ही शक्तियों का धारक होना है उससे अलग उसका कोई अस्तित्व नहीं होता है। अगर इन तीनों बातों को व्यवहार में देखा जाए तो पड़ेगा कि शक्तियों का केन्द्र अब संसद केवल संवैधानिक दृष्टि से ही नहीं जा सकता है। इसी तरह, मंत्रिमण्डल का व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व भी केवल औपचारिकता ही रह गया है। तथा प्रधान मंत्री, मंत्रिमण्डल के भाग के रूप में शक्तियों का धारक नहीं अब मंत्रिमण्डल प्रधान मंत्री के हाथों की कठपुतली कहा जा सकता है। अब शक्ति का केन्द्र प्रधान मंत्री बन गया है। इसलिए संसदीय शासन प्रणाली को अब 'प्रधानमंत्रीय' शासन व्यवस्था (Prime-ministerial government) कहना अधिक उपयुक्त माना जाता है। अब संसद की सभी शक्तियाँ प्रधान मंत्री की इच्छा के अनुसार ही प्रयुक्त होती हैं। वास्तव में वह व्यवस्था के उद्भव के कारण आम चुनावों में मतदान तक प्रधान मंत्री विरोधी दल के नेता (वैकल्पिक प्रधान मंत्री) के इर्द-गिर्द होने लगा है। जहाँ द्विदलीय व्यवस्थाएँ हैं वहाँ तो यह बहुत कुछ स्पष्ट रहता है कि प्रधान मंत्री के पद के दो विकल्पों में से एक का चुनाव करना है परन्तु विकासशील राज्यों में तो यह तथ्य और भी अधिक स्पष्ट बन जाता है क्योंकि इन राज्यों में सामान्यतया प्रधान मंत्री का विकल्प ही नहीं होता है और वर्तमान प्रधान मंत्री को ही चुनना या नहीं चुनना होता है। इस रूप में प्रधान मंत्री एक तरह से जन निर्वाचित सा हो जाता है और इसी कारण वह शक्ति का केन्द्र बन जाता है। शायद इसीलिए रेमजे म्यूर ब्रिटेन के प्रधान मंत्री को 'निर्वाचित तानाशाह' की¹⁹ उपाधि देता है।

वास्तव में संसदीय शासन व्यवस्थाओं में संसद के स्थान पर शक्तियों का केन्द्र प्रधान मंत्री बनता जा रहा है। एकदलीय प्रधान व्यवस्था तथा द्विदलीय व्यवस्थाओं में प्रधान मंत्री का शक्ति केन्द्र बनना समझ में आता है परन्तु, बहुदलीय व्यवस्थाओं में भी प्रधान मंत्री अब तक पद पर रहता है तब तक शक्ति का केन्द्र ही बना रहता है। संसदीय व्यवस्थाओं में प्रधान मंत्री में शक्तियों के केन्द्रीकरण को चित्र 12.2 द्वारा समझा जा सकता है।

हर लोकतांत्रिक व्यवस्था में सम्प्रदाय शक्ति नागरिकों में निहित रहती है परन्तु हर नागरिक को मताधिकार प्राप्त नहीं होता है। केवल एक निश्चित आयु वाले नागरिक ही मताधिकार रखते हैं। इसलिये वास्तव में राजनीतिक व्यवस्था की शक्ति मतदाताओं में निहित हो जाती है। यह चुनावों में इस शक्ति का हस्तान्तरण अपने प्रतिनिधियों को

¹⁹ Ramsay Muir, *How Britain Is Governed*, London, Oxford, 1961, p. 19

करते हैं। इस प्रकार निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से राजनीतिक शक्ति व्यवस्थापिका में आ जाती है। व्यवस्थापिका की शक्ति बहुमत के आधार पर प्रयुक्त होती है। इसलिए व्यवहार में व्यवस्थापिका की शक्ति का प्रयोग बहुमत दल के द्वारा ही होता है। प्रधान मंत्री बहुमत दल का नेता होता है। मंत्रिमंडल का निर्माता, अध्यक्ष और



चित्र 12.2 प्रधान मंत्री में शक्ति केन्द्रीकरण

विघटनकर्ता होने के कारण प्रधान मंत्री व्यवहार में मंत्रिमंडल पर छाया रहता है। उपरोक्त चित्र में प्रधान मंत्री में शक्तियों के केन्द्रीकरण के दो और साधन दिखाए गए हैं। एक तो राजनीतिक दल का माध्यम है और दूसरा संवैधानिक व्यवस्था का माध्यम है। संसदीय व्यवस्था की संरचनात्मक व्यवस्था ही ऐसी होती है कि शक्ति प्रधान मंत्री के पद में केन्द्रित हो जाती है। उदाहरण के लिए, 1958 के बाद फ्रांस ने जो प्रतिमान अपनाना है, उसमें, संसदीय प्रणाली के शीर्ष, मंत्रिमंडल, ही है, संसदीय प्रणाली के शीर्ष, मंत्रिमंडल केन्द्रिकरण, राष्ट्रपति में निहित है। 1958 से पहले बहुदलीय व्यवस्था तथा संवैधानिक व्यवस्थाओं के कारण शक्ति प्रधान मंत्री में केन्द्रित नहीं थी अन्यथा ब्रिटेन, कनाडा, आस्ट्रेलिया, जपान, भारत व चीनका में सारी शक्तियों का प्रधान मंत्री में केन्द्रीकरण पाया जाना है।

महा पर यह ध्यान रखना आवश्यक है कि प्रधान मन्त्री में शक्ति का केन्द्रीयकरण बहुत कुछ दल के माध्यम से होता है। संवैधानिक व्यवस्थाएँ शक्ति-केन्द्रीयकरण का केवल आधार ही प्रस्तुत करती हैं। इसलिए प्रधान मन्त्री में शक्ति का केन्द्रीयकरण सहमति के तथ्य से ही वास्तविक बनता है और प्रधान मन्त्री के तानाशाह बनने से बचाव की ठीक व्यवस्था करता है। अन्ततः प्रधान मन्त्री दल से अलग कुछ भी नहीं रहता है। अतः दल ही प्रधान मन्त्री की शक्तियुक्त बनाने का आधार प्रस्तुत करता है तथा दल ही उस पर प्रभावशाली नियन्त्रण लगाने का कार्य करता है। जैसे कार्यपालिकाओं के बटते हुए महत्व के कारण भी प्रधान मन्त्री की शक्तियों में सर्वत वृद्धि हुई है तथा इसका विस्तार से अध्याय पन्द्रह में विवेचन किया गया है इसलिए यहाँ इतना कहना ही काफी होगा कि सब जगह कार्यपालिकाओं की भूमिका व शक्तियों में वृद्धि, प्रधान मन्त्री की भी अधिक शक्ति सम्पन्न बना देती है।

संसदीय प्रणाली के व्यवहार के विवेचन में हमने यह समझने का प्रयास किया है कि किस प्रकार इस व्यवस्था में शासन की सभी शक्तियाँ प्रधान मन्त्री के पद में केन्द्रीकृत हो जाती हैं। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि प्रधान मन्त्री सब कुछ करने की स्थिति में आ जाता है। सही बात तो यह है कि प्रधान मन्त्री बहुत कुछ नियंत्रित रहता है। क्योंकि संसदीय व्यवस्था में कठोर नियन्त्रण में सकेन्द्रित सत्ता का सिद्धान्त (principle of concentrated authority under strict control) अपनाया जाता है। राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति सकेन्द्रित रहती है अर्थात् संसद शक्ति का केन्द्र होती है पर व्यवहार में संसद की शक्तियों का प्रयोग प्रधान मन्त्री करता है और उस पर कठोर नियन्त्रण दल द्वारा लगे रहते हैं।

संसदीय प्रणाली का व्यवहार कई कारकों से प्रभावित होता है। इन कारकों के कारण संसदीय प्रणाली का अलग-अलग राज्यों में व्यवहार भी कुछ भिन्न बन जाता है। किसी राजनीतिक व्यवस्था में संसदीय प्रणाली के सभी लक्षण होने पर भी उसमें अन्य संसदीय शासन प्रणालियों से व्यवहार में भिन्नता का स्पष्टीकरण इन्हीं कारकों के आधार पर किया जा सकता है। संक्षेप में यह कारक निम्नलिखित हैं—(i) दलीय व्यवस्था की प्रकृति। (ii) राज्य के अध्यक्ष की निर्वाचन प्रणाली। (iii) राज्य के अध्यक्ष की राजनीतिक तटस्थता या इसका अभाव। (iv) संसद की संवैधानिक व्यवस्था। (v) स्पीकर की निष्पक्षता या इसका अभाव। (vi) संसद के सपटव भागों का आपसी सम्बन्ध। (vii) प्रधान मन्त्री का व्यक्तित्व। (viii) जनसाधारण की राजनीतिक जागरूकता या इसका अभाव। (ix) राजनीतिक विकास का स्तर। (x) राजनीतिक गण्टि की प्रकृति।

संसदीय प्रणाली और दल व्यवस्था का सावयवी सम्बन्ध है। एवढलीय प्रधान व्यवस्था में संसदीय प्रणाली का व्यवहार द्वितीय व्यवस्था वाले राज्य से भिन्न हो जाता है, जैसे भारत व ब्रिटेन के उदाहरणों से स्पष्ट है। फ्रांस में बहुदलीय व्यवस्था के कारण ही चतुर्थ गणतन्त्र के अल्पकाल में (1946-1958) प्रधान मन्त्रियों की आठ दिन अदला-बदली होती रही थी तथा बारह वर्ष के अल्पकाल में 24 बार मन्त्रिमण्डल विघटित

हुए थे। सोवियत रूस में एकदलीय व्यवस्था होने के कारण ही उसे व्यवहार में ससदीय शासन ही नहीं माना जाता है।

राज्य के अध्यक्ष की निर्वाचन प्रणाली भी ससदीय शासन प्रणाली के व्यवहार को प्रभावित करती है। ससदीय शासन में राज्य का अध्यक्ष केवल नाम मात्र की शक्ति का धारक होना चाहिये इसलिए ही उसके निर्वाचन की अप्रत्यक्ष विधि अपनाई जाती है। प्रत्यक्ष चुनाव, राज्य के अध्यक्ष को व्यवहार में नाममात्र का नहीं रहने देता है। यह ससदीय प्रणाली की भावना के प्रतिकूल जाता है। राज्य का अध्यक्ष किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होता है इसलिए उसकी स्थिति नाममात्र के अध्यक्ष ही की होनी आवश्यक है। फ्रांस में 1962 के संवैधानिक संशोधन के बाद राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष चुनाव, राज्य के अध्यक्ष की शक्तियों में और वृद्धि करने वाला कारण बन गया है। इस कारण फ्रांस की राजनीतिक व्यवस्था को ससदीय नहीं माना जाता है। राज्य का अध्यक्ष वंशागत (hereditary) होने पर शायद अधिक स्वजमात्र (titular) हो जाता है।

जिस राज्य में राज्य का अध्यक्ष राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ होता है उस व्यवस्था में ससदीय प्रणाली का व्यवहार उस राज्य से भिन्न हो जाता है जहाँ वह तटस्थ नहीं होता है। ससदीय प्रणाली एक ऐसा राजनीतिक खेल है जिसमें सत्ताकण्ड दल व विपक्षी दल दो टीमें होती हैं। यह टीमें नियमों के अनुसार राजनीतिक खेल खेल सकें इसके लिए एक तटस्थ निर्णायक (umpire) या 'रेफरी' आवश्यक होता है। राज्य का अध्यक्ष ही ससदीय खेल का 'अम्पायर' होता है। अतः उसकी तटस्थता या इसका अभाव ससदीय प्रणाली के व्यवहार को बहुत कुछ भिन्न प्रकार का बना देता है।

संसद की संवैधानिक स्थिति भी ससदीय प्रणाली के व्यवहार को प्रभावित करती है। ब्रिटेन में संसद सर्वोच्च है जबकि भारत में यह सर्वोच्चता कुछ सीमित है। यही कारण है कि दोनों राज्यों में ससदीय प्रणाली का व्यवहार भिन्नता रखता है। इसी प्रकार, स्पीकर की तटस्थता, संसद के सभ्यता भागों का आपसी सम्बन्ध भी ससदीय प्रणाली के व्यवहार को प्रभावित करता है। संसद के सभ्यता भागों में से किसी की सर्वोपरिता या अधीनता से दोनों में सन्तुलन नहीं रह पाता है। फ्रांस में चतुर्थ गणतन्त्र का काल व्यवस्थापिका की प्रधानता का काल था और इस कारण ससदीय प्रणाली व्यवहार में बहुत अधिक असफल हो गई, क्योंकि कार्यपालिका को आए दिन हटाया जाता रहा। उपरोक्त कारकों के अलावा प्रधान मंत्री का व्यक्तित्व, जनसाधारण की राजनीतिक जागरूकता, राजनीतिक विकास का स्तर तथा राजनीतिक संस्कृति की प्रकृति भी ससदीय प्रणालियों के व्यवहार को प्रभावित करता है। एक व्यक्ति के प्रधान मंत्री होने पर ससदीय प्रणाली का व्यवहार एक प्रकार का होता है तो दूसरे व्यक्ति के जाने पर उसमें परिवर्तन सम्भव है। भारत के प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू व लाल बहादुर शास्त्री के व्यक्तित्वों से इस तथ्य का स्पष्टीकरण किया जा सकता है। इस विवेचन के बाद शायद यह कहना सम्भव हो जाता है कि ससदीय प्रणाली की सफलता के लिए कुछ शर्तें पूरी होना आवश्यक है।

संसदीय शासन की सफलता की आवश्यक शर्तें (Essential Conditions for Success of Parliamentary System)

संसदीय शासन की सफलता की आवश्यक शर्तों की सूची बनाना सम्भव नहीं है परन्तु कुछ राजनीतिक व्यवस्थाओं में संसदीय शासन का सुचारु रूप से चलना यह प्रश्न उत्पन्न करता है कि संसदीय प्रणाली क्यों कुछ राजनीतिक व्यवस्थाओं में सुचारु रूप से संचालित हो पाती है तथा कुछ में यह नहीं चल पाती ? इससे कुछ ऐसी सामान्य परमावश्यकताओं का संकेत ही दिया जा सकता है जो संसदीय प्रणाली की सुचारुता में अधिक सक्रिय पार्श्व जाती हैं। इनमें से कुछ इस प्रकार हैं—

- (1) प्रतियोगी दल व्यवस्था।
- (2) राज्य के अध्यक्ष की ध्वजमात्रता।
- (3) राज्य के अध्यक्ष की तटस्थता।
- (4) स्पीकर की निष्पक्षता।
- (5) सदन की सर्वोच्चता।
- (6) नियतकालिक चुनाव।

उपरोक्त सभी बातों को लेकर पक्ष व विपक्ष में तर्क किए जाते रहते हैं। अनन्य विचारक इस बात पर अवश्य सहमत हैं कि संसदीय प्रणाली की सुचारुता व निरंतरता के लिए निवार्यतः पूरी होनी चाहिए पर हर एक विचारक की शर्तों की सूची बहुत कुछ भिन्नताएं रखती है। यहाँ केवल उन्हीं परमावश्यकताओं का उल्लेख किया गया है जिन पर अधिकांश विचारक सहमत हैं। इन शर्तों के सुक्षिप्त विवेचन से संसदीय प्रणाली की सुचारुता में इनकी भूमिका का महत्त्व स्पष्ट हो जाएगा।

संसदीय व्यवस्था उन्हीं राजनीतिक व्यवस्थाओं में समतुल्यजनक ढंग से कार्य कर पाती है जहाँ प्रतिपक्षी दल व्यवस्था हो। प्रतिपक्षी दल व्यवस्था से यहाँ तात्पर्य उस दल व्यवस्था से है जिसमें दल वास्तव में प्रतियोगी हो अर्थात् चुनावों में दलों का मुकाबला बराबरी का हो। जैसे ब्रिटेन में राजनीतिक दल सही अर्थों में प्रतियोगी कहे जा सकते हैं जबकि भारत में ऐसा कहना कठिन होगा। ऐसी दल व्यवस्था का अर्थ द्विदलीय व्यवस्था से नहीं है। इसका अर्थ यही है कि संसदीय दल चुनावों में विजयी हो भी सकते हैं और नहीं भी। जैसे श्रीलंका में अब तक हुए सात आम चुनावों में संसदीय दल का हर बार हार जाना यहाँ की दल व्यवस्था की प्रतिपक्षी दल व्यवस्था बना देता है। यहाँ यह ध्यान रखना है कि संसदीय प्रणाली के सुचारु संचालन के लिए द्विदलीय व्यवस्था की अनिवार्यता पर मतभेद है तथा अब अधिकतर विद्वान यह मानने लगे हैं कि संसदीय व्यवस्था के सुचारु संचालन के लिए सही अर्थों में प्रतियोगी दल व्यवस्था आवश्यक है न कि द्विदलीय व्यवस्था। जापान, कनाडा व आस्ट्रेलिया में संसदीय प्रणालियों की सफलता इसी आधार पर स्पष्ट की जा सकती है। जिस राजनीतिक व्यवस्था में प्रतिपक्षी दल व्यवस्था नहीं होती है वहाँ संसदीय सरकार उत्तरदायी नहीं रह पाती है। प्रतिपक्षी दल व्यवस्था में राजनीतिक दलों की भूमिकाएँ पकड़ने की अवस्था रहती है तथा संसदीय दल को यह भय कि उसकी चुनावों में हारना पड़ सकता है, उसे उत्तरदायी तथा

जनता की आकांक्षाओं के प्रति जागरूक रहने के लिए पर्याप्त रहता है। अतः संसदीय प्रणाली के चुनाव-मंचाने के लिए प्रतियोगी दल व्यवस्था आवश्यक ही नहीं अनिवार्य मानी जा सकती है।

संसदीय शासन उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर आधारित होता है। हर कार्य के लिए कार्यपालिका का उत्तरदायित्व निभाना होता है तथा उत्तरदायित्व नहीं निभाने की अवस्था में कार्यपालिका का पद से हटाने की व्यवस्था संसदीय प्रणाली का मूल मन्त्र है। यह उत्तरदायित्व वही निभा सकता है जिसके पास सत्ता हो। ऐसा कहा जाता है कि उत्तरदायित्व और अधिकार साथ-साथ रहने पर ही वास्तविक बन सकते हैं। संसदीय व्यवस्था में उत्तरदायित्व प्रदान मन्त्री व मन्त्रिमण्डल का रहता है इसलिए सम्पूर्ण शक्तिशा भी वहीं में निहित होनी चाहिए। यह ठीकी हो सकता है जब कि राज्य का अध्यक्ष केवल ध्वजमात्र ही। अगर वह ध्वजमात्र नहीं होगा तो उसके द्वारा उपयोग की गई शक्तियों के लिए प्रदान मन्त्री व मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी नहीं रह सकेगा जो संसदीय प्रणाली की भावना का ही विरोध होगा। यही कारण है कि प्रायः में पाश्चात्य राष्ट्रों में मन्त्रिमण्डल द्वारा राज्य के अध्यक्ष—राष्ट्रपति को अनेक वास्तविक शक्तियाँ प्रदान करके इस व्यवस्था की संसदीय शासन के स्थान पर अध्यक्षीय व्यवस्था के स्वरूप बना दिया गया है। अतः संसदीय प्रणाली में राज्य के अध्यक्ष की ध्वजमात्रता की अवस्था ही शासन चुनाव रूप से संचालित हो सकता है।

संसदीय शासन व्यवस्था एवं सेन के समान है। इसमें सत्ताशून्य दल व विपक्षी दल रूपी दो टीम होती हैं। यह टीमों में वैधानिक नियमों के अनुसार राजनीतिक खेल में सम्मिलित हो सकें इसके लिए एक निष्पक्ष व तटस्थ निर्णायक (umpire) या रेफरी आवश्यक होता है। राज्य के अध्यक्ष की व्यवस्था ही संसदीय खेल के अम्पायर के रूप में की जाती है। वह यह भूमिका ठीकी निभा सकता है जबकि वह दोनों टीमों रूपी दलों में से किसी के मान सम्बद्ध न हो तथा तटस्थ रहे। राज्य के अध्यक्ष की तटस्थता के अभाव में संसदीय खेल के नियम टूट दब से लागू नहीं हो सकते और अतः राजनीतिक खेल का खेलना ही असम्भव हो जाता है। अतः संसदीय प्रणाली में राज्य के अध्यक्ष की राजनीतिक तटस्थता बहुत जरूरी है। ब्रिटेन में बहालगत सम्राट या सम्राज्ञी, परम्परागत गिरिवादिता के बावजूद, राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ रहने के कारण संसदीय शासन की चुनावी के अध्यक्षीय महत्वपूर्ण प्रेरक बन रहे हैं। भारत में 1969 के बाद शासक राज्य के अध्यक्ष की स्थिति तटस्थता की नहीं नहीं जा सकती और इसका सीधा प्रभाव संसदीय प्रणाली के व्यवहार पर पड़ता हुआ दिखाई देता है।

संसदीय शासन प्रणाली में संसद शक्ति का केन्द्र होता है। इसके रणमंच पर ही राजनीति का नाटक खेला जाता है। यहीं नीति सम्बन्धी निर्णय लिए जाते हैं। इसी के माध्यम से कार्यपालिकाओं को उत्तरदायी और जनहित का पोषक रखा जाता है। यहीं कानून का औपचारिक व वैधानिक होना है। संसद की कार्यविधि, कुछ नियमों के अन्तर्गत पर ही संचालित होती है अतः इन नियमों या संसद में सत्ता से पालन होने पर ही संसद अतः उत्तरदायित्वों का मनीषा निभा सकती है। इन नियमों की निष्पक्ष

रूप से लागू करने व आवश्यकता पड़ने पर उनकी व्याख्या करने की व्यवस्था, 'स्पीकर' के पद का गठन करके की जाती है। इस प्रकार, मसदीय शासन का राजनीतिक खेल सदन के भीतर भी नियमपूर्वक खेला जा सके इसके लिए एक निष्पक्ष 'स्पीकर' या अध्यक्ष आवश्यक होता है। 'स्पीकर' की निष्पक्षता के अभाव में सब प्रकार के कानूनी व औपचारिक बन्धनों से उन्मुक्त (immune) विधायक, सदन की कार्यवाही में अटल रोक बनकर सदन को अपग बना सकता है। इतिहास इस बात का साक्षी है कि अनेक मसदीय व्यवस्थाएँ सदन से अध्यक्ष की पक्षपातपूर्ण भूमिका के कारण लड़खड़ाती रही हैं। ससदों में गतिरोध उत्पन्न हुए हैं तथा घरेलू व सत्याग्रह तक के मार्ग विधायकों द्वारा अपनाए जाते रहे हैं। स्पीकर की निष्पक्षता वास्तव में मसदीय शासन प्रणाली में, मसद की राजनीतिक विवाद का मंच बनाए रखने के लिए अनिवार्य है।

सदन की सर्वोच्चता ही सदन के सघटक भागों—कार्यपालिका व व्यवस्थापिका को नियमित व सन्तुलित रख सकती है। मसदीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के विलयन से एक नई संरचना होती है जिसे सदन कहते हैं। सदन सुचारु रूप से अपने वांछित पूरे कर सके इसके लिए आवश्यक है कि यह उन सघटकों से सर्वोच्च रहे जिनका इसे निर्देशन करना है। इससे इसके निर्माणक भागों—कार्यपालिका व व्यवस्थापिका, में न केवल सन्तुलन स्थापित होता है अपितु इन दोनों में सहयोग का आधार भी प्रस्तुत होता है। कार्यपालिका को व्यवस्थापिका के समर्थन पर आश्रित रहने और दूसरी तरफ व्यवस्थापिका के जीवन की ओर कार्यपालिका के हाथ में होने के कारण यह उसका नेतृत्व व निर्देशन स्वीकार करने के लिए तैयार हो जाती है। किन्तु सदन की सर्वोच्चता के अभाव में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में से हर एक एक-दूसरे पर हावी होने लगता है और मसदीय व्यवस्था टूट जाती है। डॉ० वी० वर्मे ने ठीक ही लिखा है कि 'अनेक मसदीय व्यवस्थाएँ इसलिये असफल हो गई क्योंकि सदन के सघटक अंगों में से किसी ने सर्वोच्चता का दावा किया तथा सदन समग्र रूप में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका से सर्वोच्च नहीं रह सकी।' फ्रांस में मसदीय व्यवस्था 1946 से 1956 तक इसी कारण से बाबाबोल होती रही थी।

शासन शक्ति के धारक जनता की आकांक्षाओं व आवश्यकताओं के प्रति अनुक्रियाशील रहे इतना ही काफी नहीं होता है। समय के साथ-साथ आवश्यकताएँ भी परिवर्तित होती हैं और सरकार बदली हुई परिस्थितियों में जनता का समर्थन रखती है अथवा नहीं इसके लिए निश्चित अवधि के बाद जनता ने अपने मत की अभिव्यक्ति का अवसर मिलना चाहिए। चुनाव ही एक ऐसा साधन है जिससे जनता, सरकार में अपने विश्वास या अविश्वास की अभिव्यक्ति करती है। नियतकालिक चुनावों की व्यवस्था के द्वारा ही सरकार को उत्तरदायी रखने का अवसर मिलता है। मसदीय सरकार की वैधता को मापने का माध्यम चुनाव ही प्रस्तुत करते हैं। इसलिये एक निश्चित अवधि के बाद चुनावों का होना मसदीय प्रणाली को सुचारु रूप से चलाने में सहायक है। यहाँ यह नहीं भूलना है कि लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में सत्तारूढ़ दल के अलावा विपक्षी दल भी होते हैं। एक निश्चित अवधि के बाद इन्हे सत्ता में आने का अवसर नहीं दिया गया तो यह

रचनात्मक नहीं रह पाएंगे। समय-समय पर आम चुनाव सरकार को भी सजग रखते हैं तथा जनता को अपनी प्रभुसत्ता का प्रकाशन करने का अवसर प्रदान करते हैं। इसलिए ही भारत और श्रीलंका में विरोधी पक्ष के दलों के नेताओं ने प्रधान मंत्री से बार-बार यह जानने का प्रयास किया है कि चुनाव 1977 में ही कराए जाएंगे या नहीं। भारत में चुनावों की स्थिति करके अचानक कराने की घोषणा का सभी ने इसी कारण स्वागत किया है। इससे स्पष्ट है कि संसदीय प्रणाली में नियतकालीन चुनावों की व्यवस्था सरकार की मनमायी पर प्रभावशाली व ठोस नियंत्रणों की स्थापना के लिए जरूरी है।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि संसदीय प्रणाली की सफलता दलीय व्यवस्था की प्रकृति से बहुत कुछ नियमित होती है। हर प्रकार की दल व्यवस्था में इसकी कार्य-विधि एक समान नहीं रहती है। रॉबर्ट सी० बोन का कहना है कि 'संसदीय संरचना किस प्रकार कार्य करेगी, इसके निर्धारण में दल व्यवस्था का प्रचार एक प्रभावशाली कारक है, क्योंकि एक तरफ तो यह प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल की भूमिका तथा दूसरी तरफ व्यवस्थापिका के स्थान का निरूपण करता है।'¹¹ इसलिए विभिन्न प्रकार की दल व्यवस्थाओं में संसदीय प्रणाली की संरचनात्मक व्यवस्था के विभिन्न भागों में परस्पर सम्बन्धों का दल व्यवस्था द्वारा निरूपण समझना उपयोगी कहा जा सकता है। संक्षेप में हम चार प्रकार की दलीय व्यवस्थाओं में इसका विवेचन करेंगे।

संसदीय संरचना व दल व्यवस्थाएँ (Parliamentary Structure and Party Systems)

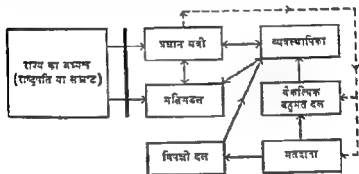
संसदीय संरचनाओं के व्यवहार तथा इनकी सफलता की आवश्यक शर्तों के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि संसदीय शासन व दल व्यवस्था का घनिष्ठ सम्बन्ध है। दल व्यवस्था की प्रकृति से संसदीय व्यवस्था का सम्पूर्ण संरचनात्मक ढांचा प्रभावित ही नहीं होता, बरन उसकी सफलता या प्रभावहीनता भी निरूपित होती है। इसलिए संसदीय संरचना को अलग अलग दल व्यवस्था में देखकर यह निष्कर्ष निकालने का प्रयास किया जा सकता है कि दल व्यवस्था, इसके कार्यरूप का कहां तक नियामक है।

(क) वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था में संसदीय संरचना (Parliamentary structure in alternating majority party system)—वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था में प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल व्यवस्थापिका के बहुमत को पूर्ण रूप से नियंत्रित रखने की अवस्था में होते हैं। इस प्रकार की दल व्यवस्था में सरकारी संरचनाओं में विभिन्न तत्त्वों (अवयव या भाग) की सापेक्ष व्यवस्थाओं को चित्र 12.3 द्वारा समझा जा सकता है।

वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था में राज्य के अध्यक्ष को प्रधान मंत्री की नियुक्ति में किसी भी प्रकार का विवेक नहीं रहता है इसलिए चित्र 12.3 में राज्य के अध्यक्ष की

¹¹Robert C. Bone *Action and Organization An Introduction to Contemporary Political Science*, London, Harper and Row, 1972, ■ 325

प्रधान मंत्री को नियुक्त करने की शक्ति के प्रदर्शक तौर (arrow) को ठोस रेखा द्वारा काट दिया गया है। इससे यह तात्पर्य है कि राज्य का अध्यक्ष यह नियुक्ति केवल औपचारिक रूप में ही करता है। यही बात मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति के सम्बन्ध में सही है। चित्र में प्रधान मंत्री, व्यवस्थापिका तथा मन्त्रिमण्डल को दो तरफा तीरों से दिखाने का तात्पर्य यह है कि प्रधान मंत्री चाहे कितना ही प्रभावशाली नयी न हो उसे संसदीय दल से बराबर सम्पर्क रखना ही होता है, क्योंकि इसी के समर्थन से प्रधान मंत्री की शक्तियाँ व प्रभाव रहता है। इसी प्रकार प्रधान मंत्री का मन्त्रिमण्डल के साथ भी दो तरफा सम्बन्ध होता है। दल के नेताओं के समर्थन पर ही प्रधान मंत्री को व्यवस्थापिका में अपने दल प्रतिनिधियों का समर्थन मिलता है। मन्त्रिमण्डल इसी कारण प्रधान मंत्री

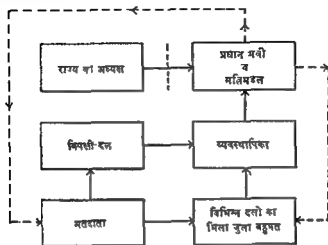


चित्र 12.3 वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था में संसदीय संरचनाओं का सम्बन्ध

व व्यवस्थापिका में अपने दल के सदस्यों से सम्पर्कता रखने को मजबूर रहता है। प्रधान मंत्री का अपने दल व अन्ततः मतदाताओं से भी सीधा सम्पर्क इस चित्र में दिखाया गया है। प्रधान मंत्री इसके लिए व्यवस्थापिका में अपने दल के सदस्यों का उपयोग करते हैं तथा उसका दल से सम्पर्क बहुत कुछ सीधा होते हुए भी उस तरह का नहीं होता जैसा व्यवस्थापिका व मन्त्रिमण्डल के साथ होता है। इसलिए ही सम्पर्कता को बिन्दुदृष्ट रेखा से दर्शाया गया है। संसदीय संरचना का उपरोक्त चित्र प्रधान मंत्री की केन्द्रीय स्थिति का स्पष्टीकरण करता है। अन्य सभी संस्थाएँ इसके नियन्त्रण व निर्देशन में आ जाती हैं क्योंकि वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था में हमेशा ही प्रधान मंत्री को व्यवस्थापिका के बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है।

(क) **खण्डित दल व्यवस्था में संसदीय संरचना (Parliamentary structure in fragmented party system)**—खण्डित दल व्यवस्था (बहुदलीय व्यवस्था) में संसदीय संरचना विरोध प्रकार की होती है। इसमें प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल न तो व्यवस्थापिका में बहुमत के नियन्त्रक हो सकते हैं और न ही मतदाताओं से सम्पर्कता का ठोस साधन रखते हैं। इस प्रकार की दल व्यवस्था में सरकारी संरचनाओं के विभिन्न

भागों की सापेक्ष अवस्थानों (relative positions) को चित्र 12.4 द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है।



चित्र 12.4 छण्डमय दल व्यवस्था में संसदीय संरचनाओं का सम्बन्ध

छण्डमय दल व्यवस्था में प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल के निर्माण में राज्य के अध्यक्ष का बहुत कुछ विवेक हो सकता है इसलिए ही चित्र में राज्य के अध्यक्ष की इस शक्ति में रोक को बिन्दुकृत रेखा से काटा गया है। बिन्दुकृत रेखा काटना यह संकेत भी देता है कि कभी कभी विभिन्न दल ठोस समझौता करके राज्य के अध्यक्ष के सामने प्रधान मंत्री का केवल एक ही विवक्ष्य ला देते हैं। उस अवस्था में प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति केवल औपचारिकता रह जाती है। इस चित्र से स्पष्ट है कि प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल व्यवस्थापिका में बहुमत से कोई सम्पर्कता नहीं रखते। उनका सम्पर्क विभिन्न दलों, जिन्होंने मिली-जुली सरकार बनाने का समझौता किया है, से ही रहता है और उन दलों के माध्यम से यह व्यवस्थापिका तक पहुँच प्राप्त करते हैं। मतदाताओं से प्रधान मंत्री का सम्पर्क वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था का सा भी नहीं होता है। वह जनता का नेता नहीं होता है। निष्कर्ष में यह कहना गलत नहीं होगा कि छण्डमय दल व्यवस्था, संसदीय सरकार के सरचनात्मक ढाँचे में शक्ति का केन्द्रीकरण रोकती है।

ऐसी दलीय व्यवस्था में विविध दल दो तरह की प्रकृति रख सकते हैं। प्रथम में सभी दल एक दूसरे के प्रतियोगी होते हैं। इस प्रकार की राजनीतिक संस्कृति वाली बहुदलीय व्यवस्था में मिली-जुली सरकारें कठोर सौदेबाजी द्वारा स्वीकार किए गये एक से कार्यक्रम के कारण ठोस रूप से लेती हैं और प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल वैकल्पिक बहुमत दल

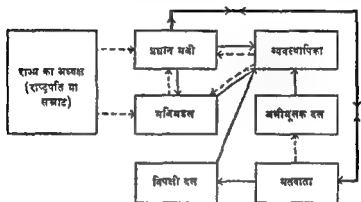
व्यवस्था जैसी ही दक्ष कार्यक्षमता प्राप्त कर लेता है। मीडरलेण्ड, डेनमार्क, स्विट्जरलैण्ड और आइसलैण्ड ऐसे ही राज्यों के उदाहरण हैं जहाँ खण्डमय दल व्यवस्था के विभिन्न दल प्रतियोगी ही होते हैं। दूसरे में सभी दल विचारधारा के विरोध से एक-दूसरे के प्रतिद्वन्द्वी व वैचारिक दुश्मन हो जाते हैं। ऐसी अवस्था वाली बहुदलीय व्यवस्था में सभी संसदीय सरकारें गतिरोधित होकर रह जाती हैं, क्योंकि ऐसी मिली जुली सरकारों के गठन के पीछे वस्तु का मन्त्र्य, साथी दल को समाप्त करने का ही रहता है। यह दल कार्यक्रम पर सहमत नहीं हो सकते हैं। इनका कोई एक सा कार्यक्रम हो ही नहीं सकता, क्योंकि इनमें आधारभूत मसलों पर गम्भीर वैचारिक मतभेद होता है। फ्रांस की दल व्यवस्था की ऐसी ही स्थिति है। यहाँ के दलों में मौलिक विचारधाराओं के मतभेद तो हैं ही। हर दल अपने आप में प्रतिद्वन्द्वी गुटों का पिढारा मात्र ही दिखाई देता है। यही कारण है कि फ्रांस में तीसरे गणतन्त्र (1871-1940) व चौथे गणतन्त्र (1946-1958) के दौरान ब्रिटिश नमूने के संसदीय लोकतन्त्र की स्थापना के बारम्बार किए गए प्रयत्न विफल रहे। यहाँ 1875 से 1940 के काल में 107 मन्त्रिमण्डल सत्ता में आए और गए तथा 1946 से 1958 के अल्पकाल में 24 मन्त्रिमण्डल बने।

इस सबसे यही स्पष्ट होता है कि खण्डमय दल व्यवस्था में एक-सी राजनीतिक संस्कृति का समन्वयकारी आधार नहीं रहता है। प्रतिपक्षी उप-संस्कृतियों की बहुलता, संसदीय सरकारों में खिंचाव, तनाव व दबाव उत्पन्न करती है। राजनीतिक व्यवस्था में अस्थिरता आती है और ऊपर विवेचित दूसरे प्रतिमान की अवस्था में तो सरकारें अस्थिर होकर ही टूट जाती हैं। अतः यह दल व्यवस्था, संसदीय व्यवस्था की सुचारुता में असाध्य रुकावटें डालने का मार्ग प्रशस्त करने वाली नहीं जा सकती है।

(ग) अभिभूतक दल व्यवस्था में संसदीय संरचना (Parliamentary structure in smother party system) — अभिभूतक या गलाघोटी दल व्यवस्था (एकदलीय प्रभुत्व व्यवस्था) में सत्ताकूट दल इतना बहुमत रखता है कि प्रधान मन्त्री व मन्त्रिमण्डल सब प्रकार के ब-धनों से मुक्त से रहते हैं। (वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था में विपक्षी दल के सत्ता में आने की सम्भावना प्रधान मन्त्री को सचेत रखती है तथा उसे अपने दल के विधायकों से निरन्तर सम्पर्क रखना होता है। परन्तु अभिभूतक दल व्यवस्था में सत्ताकूट दल इतना अधिक बहुमत रखता है कि विपक्षी दल उसके सामने कोई चुनौती नहीं बन सकते। ऐसी दल व्यवस्था में प्रधान मन्त्री का अस्तित्व दल पर केवल औपचारिक रूप से ही आश्रित रहता है। सत्य तो यह है कि ऐसी व्यवस्थाओं में स्वयं दल प्रधान मन्त्री के पारम्परिक व्यक्तित्व या उसकी खोड तोड की क्षमता के कारण बहुत कुछ उस पर आधारित होता है। ऐसी दल व्यवस्था में संसदीय सरकारों के विभिन्न भागों को चित्र 12.5 द्वारा समझा जा सकता है।

अभिभूतक दल व्यवस्था में संसदीय सरकारों की स्थापना अवस्था के चित्र 12.5 में प्रधान मन्त्री चित्रित का केन्द्र दिखाई देता है। (राज्य के अध्यक्ष की प्रधान मन्त्री व मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति में नगण्य भूमिका रहती है। इसी तरह व्यवस्थापिका व मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण प्रधान मन्त्री पर नाममात्र के होते हैं। इसलिए इन सभी को बिन्दुवृत्त रेखा से

दिखाया गया है। यहाँ तक कि मतदाताओं की अभिभूतक दल को सत्ता में लाने की भूमिका भी नाममात्र की है, क्योंकि अन्य दलों की प्रभावहीनता, जन सम्पर्क व जन-समर्थन का अभाव उनके सामने अभिभूतक दल का ही एक मात्र विकल्प ला देता है। इसलिए अभिभूतक दल व मतदाताओं में सम्पर्कता भी औपचारिक ही मानी जा सकती है। ऐसी व्यवस्था में प्रधान मन्त्री का जनता से सीधा पर वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था से कहीं अधिक सम्पर्क होता है। जनता का प्रधान मन्त्री को पूर्ण समर्थन इसलिए ही

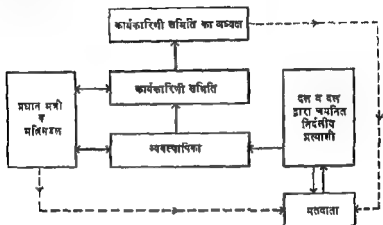


चित्र 12.5 अभिभूतक दल व्यवस्था में संसदीय संरचनाओं का सम्बन्ध

उपरोक्त चित्र में गहरी रेखा से दिखाया गया है। ऐसी दलीय व्यवस्था में प्रधान मन्त्री व मतदाताओं में दो तरफा और वास्तविक आश्रितता होती है। भारत में ऐसी ही दल व्यवस्था है। यहाँ मतदाता व प्रधान मन्त्री का विभेद सम्बन्ध है। इस कारण, मन्त्रिमण्डल अभिभूतक दल व राज्य का अध्यक्ष और व्यवस्थापिका में से कोई भी उसको नियन्त्रित नहीं कर सकता है। प्रधान मन्त्री के सभी कार्य सीधे जनता को सम्योद्धित रहते हैं। इस प्रकार अभिभूतक दल व्यवस्था में संसदीय संरचनाओं की सापेक्ष स्थिति बहुत ही विशिष्टता वाली कही जा सकती है।)

(घ) आदेशक दल व्यवस्था में संसदीय संरचना (Parliamentary structure in an order party system)—आदेशक दल व्यवस्था (एक दल व्यवस्था) में विपक्षी दल नहीं होते हैं। सत्ता का एकाधिकार एक दल में निहित होने के कारण शक्ति का केन्द्र दल का नेता होता है। वही सब शक्तियों का स्रोत रहता है। ऐसी व्यवस्था में संसदीय संरचनाओं के विभिन्न भागों की सापेक्ष अवस्था विधेय प्रकार की होती है। सम्पूर्ण संस्थागत व्यवस्था औपचारिक होती है (दल का नेता और दल के नेताओं का औपचारिक सगठन सत्ता का नियन्त्रक होता है। ऐसी व्यवस्था में संसदीय वाचा आदेशक दल के पूर्ण नियन्त्रण में परिचालित होता है। इसमें प्रधान मन्त्री, मन्त्रिमण्डल व व्यवस्थापिका के बीच संैदान्तिक-संवैधानिक सम्बन्ध अर्थहीन रहते हैं। दल व दल का

नेता सम्पूर्ण राजनीतिक प्रक्रिया को पूरी तरह नियंत्रित रखता है। इस कारण यह तथ्य संसदीय संरचनाओं को उतना ही उपयोगी बना देता है जितना कि दल या दल का नेता चाहता है। ऐसी दल व्यवस्था में संसदीय संरचनाओं के सम्बन्धों को चित्र 12.6 में चित्रित किया गया है।



चित्र 12.6. आदेशक दल व्यवस्था में संसदीय संरचनाओं का सम्बन्ध

आदेशक दल व्यवस्था के दो प्रतिमान हैं। एक तो साम्यवादी देशों की विचारधाराई या वैचारिक दल व्यवस्था का और दूसरा सहति दल व्यवस्था (solidarity party system) का प्रतिमान है। अनेक राज्यों में राष्ट्र निर्माण के सपने से प्रेरित राष्ट्रीय आन्दोलन दल एकाधिकार स्थापित कर लेते हैं। जैसे शेख मुजीब व जनरल ने विन ने कमरा बगला देश व बर्मा में ऐसे ही दल संगठित किये। इनमें वैचारिक आधार का अभाव होता है, परन्तु संसदीय संरचनाएँ दोनों ही प्रकार की आदेशक दल व्यवस्था में एक-सा ढाँचा रखती हैं। इसमें सभी संस्थाओं की पारस्परिकता औपचारिक होती है। वास्तविक शक्ति कार्यकारी समिति में होती है जो संवैधानिक व्यवस्था में महत्त्व नहीं रखते हुए भी व्यवहार में दलतन्त्रे महत्त्वपूर्ण बन जाती है कि दल के सभी छोटी के नेता उसके सदस्य होते हैं जैसे रूस में सुप्रीम सोवियत का प्रीसीडियम है।

संसदीय व्यवस्था व दलों की प्रकृति के सम्बन्ध के उपरोक्त विवेचन से एक तथ्य सामने आता है कि दल व्यवस्था की प्रकृति संसदीय संरचनाओं के परिचालन में आधारभूत नियामक होती है। आधुनिक समय में अनेक राज्य संसदीय लोकतन्त्र अपनाकर कुछ ही समय बाद उससे विमुख होते रहे हैं, क्योंकि विशेष प्रकार की राष्ट्रीय परिस्थितियों में इनमें वह दल व्यवस्था नहीं बन पाई जो संसदीय लोकतन्त्र के परिचालन में आधारभूत होती है। यही कारण है कि विकासशील राज्यों में संसदीय प्रणाली का अनुभव तथा संस्थात्मक व्यवस्थाएँ स्थापित होने पर भी संसदीय संरचनाओं

का सफल परिचालन नहीं हो सका है। यही कारण है कि ससदीय प्रणाली के प्रचालन के लिए सही अर्थों में प्रतियोगी दल व्यवस्था की अनिवार्यता की सभी विचारक स्वीकार करने लगे हैं, और यह मानते हैं कि ऐसी दल व्यवस्थाओं में अभाव के कारण ही अनेकों विकासशील राज्यों में ससदीय शासन प्रणालियाँ केवल नाम से ही रह गई हैं।

ससदीय शासन के गुण (Merits of Parliamentary Government)

सिडनी लो (Sydney Low) ने ससदीय शासन प्रणाली के गुणों का विस्तृत विवेचन किया है। उसके अनुसार इस व्यवस्था में निम्नलिखित श्रेष्ठताएँ हैं

- (क) लोकतन्त्रीय सिद्धान्तों का रक्षण।
- (ख) जनता के प्रतिनिधियों में शासन दायित्व।
- (ग) शासन का उत्तरदायित्व।
- (घ) सरकार की सजबता व सतर्कता।
- (च) जनता की सम्प्रभुता की वास्तविकता।

(छ) कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में समन्वय तथा उनमें शक्तिरोधों का अभाव।

ससदीय शासन प्रणाली का बहुचर्चित गुण शासकों की उत्तरदायित्वता है। यही एक ऐसी शासन प्रणाली है जिसमें शासकों की निरन्तर उत्तरदायित्व की अवस्था में रखा जा सकता है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति हर समय उत्तरदायी है तथा व्यवस्थापिका, प्रायः व पुरक प्रायः पूछकर, स्वयं प्रस्तावों, ध्यान आकर्षण प्रस्तावों, कटौती प्रस्तावों, निंदा प्रस्तावों व अन्य अविश्वास के प्रस्तावों द्वारा कार्यपालिका को उत्तरदायी रखती है। कार्यपालिका के नीति प्रस्तावों व अन्य व्यवस्थापन कार्यक्रमों को अस्वीकृत करने का व्यवस्थापिका का अधिकार, कार्यपालिका को हर समय उत्तरदायी बना देता है। नियतकालिक चुनाव जनता को भी ऐसा अवसर प्रदान करते हैं जिससे वह सम्पूर्ण शासन तन्त्र के कार्यों का लेखा-जोखा ले सकती है। अतः ससदीय शासन व्यवस्था का सर्वाधिक महत्व शासकों के उत्तरदायित्व में निहित है।

ससदीय शासन प्रणाली का दूसरा लाभ या गुण कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के बीच सामंजस्यता है। इससे इन दोनों में सहयोग बना रहता है। प्रधान मंत्री व मन्त्रिगण व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं व अन्य सदस्यों से भी उनका निकट का सम्पर्क होता है। फलतः कार्यपालन व व्यवस्थापन कार्यों में विरोधाभास उत्पन्न नहीं होते हैं और सम्पूर्ण शासन सूत्र एक ऐसी इकाई के रूप में कार्य करता है जिसका उद्देश्य व कार्य एक-सा होता है। आजकल कार्यपालन व व्यवस्थापन कार्यों का अन्तर ही मिटता जा रहा है। सरकार के यह दोनों भाग मिल-जुल कर कार्य कर सकें इसकी ठोस व्यवस्था ससदीय प्रणाली में ही पाती है। इस सामंजस्य के कारण सरकार के दोनों कार्यों में पारस्परिकता व दिशात्मक एकरता (directional unity) भी रहती है।

इस व्यवस्था का तीसरा गुण इसका अपेक्षाकृत सचीलापन है। सचीलेपन के कारण शासन की अवसर अनुकूल बनाए रखना सम्भव होता है। इस प्रणाली में यह गुणांश

रहती है कि असाधारण अथवा सफटकासीन अवसरो पर शासन सूत्र किसी एक व्यक्ति अथवा कुछ व्यक्तियों के हाथों में दिया जा सके। सफटकान्त में सर्वदलीय (राष्ट्रीय) मन्त्रिमण्डल बनाकर सबका सहयोग प्राप्त किया जा सकता है। संसदीय प्रणाली में संसद सफटो के सफट भुवावले के लिए कार्यपालिका को अगम्यदिश शासना भवित प्रदान करके अवसर के अनुकूल व्यवस्था कर देती है। सफट में सबका सहयोग आवश्यक होता है। संसदीय व्यवस्था इसके लिए उपयुक्त मानी जाती है जिससे सबके सहयोग से विशेष सफट के अवसरो पर भी देश का शासन सुचारु रूप से चलाया जा सकता है।

चौथी बात संसदीय प्रणाली के गुणों में वैकल्पिक शासन बनाने की सुन्यवस्था की है। यही एक ऐसी प्रणाली है जिसमें आवश्यकता पडने पर वैकल्पिक सरकार की स्थापना की जा सकती है। कई बार कार्यपालिका अध्यक्षी (प्रधान मन्त्री) द्वारा शासन का दल संचालन नहीं हो पाता है। परिवर्तित परिस्थितियों में भिन्न प्रकार का व्यक्ति शासन के सुचारु संचालन के लिए आवश्यक हो जाता है। यह प्रणाली इसकी व्यवस्था अपने में निहित रखती है। वैकल्पिक दल हमेशा सत्ता सम्भासने की स्थिति में रहता है। इससे क्षतियों व अनावश्यक चुनारों से बचा जा सकता है।

संसदीय प्रणाली का पांचवां गुण इसकी जन-शिक्षण क्षमता है। इस व्यवस्था में सरकार जनता की आवश्यकताओं के प्रति अनुक्रियाशील रहती है। जनता इस कारण से सरकारी नीतियों के समर्थन या विरोध में अपनी आवाज उठाती रहती है। इससे जन-जागरण, जनता की राजनीतिक जागरूकता व राजनीतिक प्रक्रियाओं में सहभागिता बढ़ती है। नेताओं के प्रतिक्षण के अवसर भी इस प्रणाली में अधिक होते हैं।

उपरोक्त गुणों का यह अर्थ नहीं है कि इस प्रणाली में कोई दुर्गुण नहीं है। सही बात तो यह है कि इस प्रणाली में गुणों की तरह अनेक ऐसे दुर्गुण हैं जिनके कारण इसकी लोकप्रियता में कमी आ गई है।

संसदीय शासन के दोष (Demerits of Parliamentary System)

संसदीय शासन प्रणाली को कठिन शासन प्रणाली कहा जाता है। इसकी सफलता की शर्तों में वर्णन में यह बात स्पष्ट हुई थी कि यह प्रणाली केवल सार्वजनिक व्यवस्था मात्र से ही नहीं चल पाती है। इसके लिए विशेष प्रकार की राजनीतिक संस्कृति का होना आवश्यक है अगम्य इससे दोष अधिक प्रबल हो जाते हैं। संक्षेप में इसके दोषों को इस प्रकार गिना जा सकता है—

- (1) कार्यपालिका की अस्थिरता।
- (2) एकदलीय अधिपत्यता व सममानी।
- (3) राष्ट्रीय हितों की अवहेलना।
- (4) विपक्षी दलों की अरचनात्मकता।
- (5) सरकार का दलीय दल-दल में फसकर रह जाना।
- (6) आपातकाल के अनुपयुक्त।
- (7) सरकार की नीतियों में कमिश्नता व सुगमता का अभाव।

(8) नीकरशाही का बोलबाला या प्रभुत्व ।

उपरोक्त दोषों को लेकर विचारक पक्ष व विपक्ष दोनों की पुष्टि करते हुए पाए गये हैं। जैसे इसके गुणों में देखा गया था कि संसदीय शासन अवसर अनुकूलता की श्रेष्ठतम व्यवस्था है। अतः आपातकाल में अधिक उपयुक्त होती है। परन्तु आलोचक इसे आपातकाल के अनुपयुक्त भी मानते हैं। उनका कहना है कि आपातकाल में निर्णयकर्ता एक व्यक्ति होना चाहिये यह संसदीय प्रणाली में सम्भव नहीं है, क्योंकि इसमें सभी महत्वपूर्ण निर्णय मन्त्रिमण्डल द्वारा किये जाते हैं जिसमें अनेक सदस्य होने के कारण अधिक समय लगना स्वाभाविक है। उस उदाहरण से यह स्पष्ट है कि इसके गुणों की तरह इसके दोष भी विवाद का विषय हैं। इसलिये यहाँ इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि इस प्रणाली में विशेष दोष नहीं हैं पर इसका संचालन करने की परिस्थितियाँ इसमें दोष उत्पन्न कर सकती हैं। जैसे वैकल्पिक बहुमत दल व्यवस्था में, उपर्युक्त प्रथम दोष—कार्यपालिका की अस्थिरता—नहीं पाया जाता, पर खण्डमय दल व्यवस्था में यह अस्थिरता इतनी हो सकती है कि आए दिन मन्त्रिमण्डल बदल सकते हैं। जैसा कि 1958 से पहले फ्रांस में होता रहा था। अतः संसदीय प्रणाली के दोषों को लेकर इतना ही कहा जा सकता है कि यह परिस्थिति सदर्भों हैं।

संसदीय शासन व्यवस्था के विवेचन के बाद अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली का वर्णन सरल हो जाता है। अब हम संसदीय प्रणाली की विकल्प-अध्यक्षतात्मक प्रणाली का विवेचन करेंगे।

अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली

(PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT)

अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली का संगठन, संसदीय शासन प्रणाली से भिन्न सिद्धांत पर आधारित है। शासन पद्धति में कार्यपालिका वैधानिक रूप से व्यवस्थापिका से पृथक् होती है। यह न तो उसमें से ली जाती है और न ही उसके प्रति उत्तरदायी होती है। इसके अर्थ व परिभाषा से इस व्यवस्था की प्रकृति व महत्व समझना सरल होगा। इसलिये इसका अर्थ किया जा रहा है।

अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली का अर्थ व परिभाषा (The Meaning and Definition of Presidential Government)

अध्यक्षतात्मक व्यवस्था के विमुद्भूत रूप में, राष्ट्रपति अनिवार्यतः व्यवस्थापिका से स्वतंत्र होता है और उसे अपने सलाहकार मंडल, जिसे मन्त्रिमण्डल का नाम दिया जाने लगा है की नियुक्ति करने व्यवस्थापन प्रस्तावों की पहल करने, बजट बनाने इत्यादि में अत्यधिक नियंत्रण प्राप्त रहता है। यद्यपि कार्यपालिका पृथक् रहती है तब भी कार्यपालिका व व्यवस्थापिका अतः निर्भरता की अवस्था में जाने के लिए मजबूर होती है। व्यवस्थापिका प्रस्तावित विधेयक पारित नहीं करने व कार्यपालिका पारित व्यवस्थापन

का निर्णय करने एवं दूसरे की अपेक्षा बना सकते हैं। ऐसी अवस्था में प्रजातन्त्र कार्य ठप्प होने से तभी बच सकता है जब दोनों में बीच पारस्परिकता बनी रहे। परन्तु यह व्यवहार की बात है जिसका उल्लेख आगे किया जायेगा।

गान्धे ने अध्यक्षीय शासन व्यवस्था की परिभाषा करते हुए लिखा है कि यह वह शासन व्यवस्था है जिसमें कार्यपालिका अपनी अवधि शक्तियों और कार्यों के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र रहती है।¹ इस शासन व्यवस्था में राज्य का प्रधान एवं राष्ट्रपति होता है जो प्रजा द्वारा प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से एक निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है। यह कार्यपालिका का शास्त्विक अध्यक्ष होता है तथा मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्धारित समस्त कार्यपालिका शक्तियों का उपयोग करता है। उसकी कार्यपालिका शक्ति किसी अन्य शक्ति या संस्था के साथ बटी हुई नहीं होती है। यह न मन्त्रिमण्डल का भाग होता है और न उसके प्रति उत्तरदायी रहता है। यह अपनी सहायता सलाह व सहनियत के लिए कुछ व्यक्तियों का सलाहकार मण्डल बनाता है। इस सलाहकार मण्डल के हर सदस्य का पूर्ण उत्तरदायित्व राष्ट्रपति के प्रति होता है जो उसके प्रत्या-पयन्त ही अपने पद पर रहता है। राष्ट्रपति उन्हें जब चाहे हटा सकता है तथा उनके द्वारा दी गई सलाह को ठुकरा सकता है। राष्ट्रपति निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है तथा उसको विश्वासपात व देशद्रोह को छोड़कर अन्य किसी भी अवस्था में घुरे प्रशासन के कारण नहीं हटाया जा सकता है। अवधि से पूर्व उसे केवल महाभियोग द्वारा ही पदवीमुक्त किया जा सकता है।

अध्यक्षीय प्रणाली में व्यवस्थापिका का राष्ट्रपति से घृयक व स्वतन्त्र अस्तित्व होता है। यह निश्चित अवधि के लिए चुनी जाती है। यह अपने आप बैठकों में भाग लेती है। यह निश्चित अवधि पूरी होने पर ही भंग होती है और व्यवस्थापन कार्य में राष्ट्रपति पर आश्रित नहीं होती है। समस्त व्यवस्थापन अधिकार इसमें निहित रहते हैं। इसी तरह मन्त्रिमण्डल शक्तियों के लिए एवं घृयक स्वतन्त्र व सर्वोच्च न्यायालय होता है। इन प्रकार, अध्यक्षीय शासन प्रणाली शक्तियों के घृयकरण के सिद्धांत पर आधारित व्यवस्था है। कुछ रूप में अध्यक्षीय सरकार वह शासन व्यवस्था है जिसमें कार्यपालिका व व्यवस्थापिका अपनी अवधि, अपनी शक्तियों और कार्यों के सम्बन्ध में एक-दूसरे से स्वतन्त्र व घृयक रहती है।

अध्यक्षीय शासन प्रणाली की विशेषताएँ (Characteristics of Presidential Government)

बने न संसदीय प्रणाली की विशेषताओं के उल्लेख के साथ ही अध्यक्षीय शासन प्रणाली की विशेषताओं को भी समझाया है। यह विशेषताएँ अमेरिका की अध्यक्षीय व्यवस्था को ध्यान में रखकर निश्चित नहीं की गई हैं। यह तो वह विशेषताएँ हैं जिनके होने पर एक मुक्त अध्यक्षीय शासन तन्त्र स्थापित होता है। यह विशेषताएँ इस प्रकार हैं।

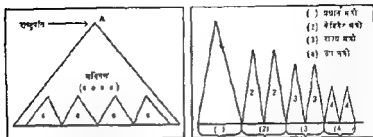
(क) व्यवस्थापिका एक व्यवस्थापिका ही रहती है (The assembly remains an assembly only)—व्यवस्थापिका एक व्यवस्थापिका ही रहती है का अर्थ है कि अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में संसदीय व्यवस्था की तरह व्यवस्थापिका व कार्यपालिका मिलकर कोई नई संस्था नहीं बनाती है, अर्थात् व्यवस्थापिका से कार्यपालिका पूर्णतः पृथक् रहती है। कार्यपालिका न तो व्यवस्थापिका में से ली जाती है और न वह उसके प्रति उत्तरदायी ही होती है। व्यवस्थापिका महाभियोग को छोड़कर कार्यपालिका को हटाने का अधिकार भी नहीं रखती है। इस प्रकार अध्यक्षतात्मक शासन में कार्यकारिणी व व्यवस्थापिका अपनी अवधि, शक्तियाँ और कार्यों के सम्बन्ध में एक-दूसरे से स्वतन्त्र व पृथक् रहती है।

(ख) कार्यपालिका विभक्त नहीं होती है (The executive is not divided)—संसदीय प्रणाली की तरह अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में दोहरी कार्यपालिका राज्य का अध्यक्ष व सरकार का अध्यक्ष, नहीं होती है। इसमें कार्यपालिका एकल होती है। एक राष्ट्रपति में ही राज्याध्यक्ष और शासनाध्यक्ष, दोनों की शक्तियाँ निहित होती हैं। राष्ट्रपति में औपचारिक व वास्तविक दोनों ही शक्तियाँ रहती हैं। संविधान द्वारा प्रदान समस्त कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति में रहती हैं। वह इन शक्तियों को किसी अन्य व्यक्ति या संस्था से बांटता नहीं है। इन शक्तियों के प्रयोग में वह किसी के अधीन नहीं रहता है। उसकी सीमाएँ संविधान की व्यवस्थाओं के अलावा और कुछ भी नहीं होती हैं।

(ग) सरकार का अध्यक्ष ही राज्य का अध्यक्ष होता है (The head of the government is the head of the state)—अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में ध्वजमात्र व वास्तविक अध्यक्ष का अन्तर नहीं होता है। यहाँ सरकार का अध्यक्ष ही राज्य का अध्यक्ष भी होता है। इस पद्धति में राज्य-शक्ति, वास्तविक रूप में राज्य के अध्यक्ष द्वारा ही प्रयुक्त की जाती है और वह ध्वजमात्र व वास्तविक दोनों प्रकार का शासन होता है। इस प्रणाली में मुख्य, कार्यपालिका-राष्ट्रपति, की एक और यदि वास्तविक शक्ति प्राप्त होती है तो दूसरी ओर वह ध्वजमात्र कार्यपालिका के कार्य भी करता है। एक ओर यदि वह शासन का वास्तविक संचालन करता है तो दूसरी ओर वह आनुष्ठानिक (ceremonial) या औपचारिक गतिविधियों में भी राज्य का नेतृत्व करता है। इस प्रकार, अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में ध्वजमात्र व वास्तविक अध्यक्ष का अन्तर नहीं होता है। सरकार का अध्यक्ष ही राज्य का अध्यक्ष होता है।

(घ) राष्ट्रपति विभागाध्यक्षों की नियुक्ति करता है जो उसके मातहत होते हैं (The president appoints head of departments who are his subordinates)—राष्ट्रपति विभागाध्यक्षों की नियुक्ति करने में स्वतन्त्र होता है। यह उसके अधीन रहने और उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे राष्ट्रपति के सहयोगी अर्थात् साक्षी नहीं होकर वरन् उनके सेवक जैसे होते हैं। इनसे राष्ट्रपति परामर्श ले भी सकता है और नहीं भी तथा इनके परामर्श से वह किसी रूप में बचा हुआ नहीं रहता है इसका अर्थ है कि अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में तथा कथित 'केबिनेट' संसदीय व्यवस्था के 'केबिनेट' के समान नहीं होता है। संसदीय प्रणाली में 'केबिनेट' के सदस्य प्रधान मंत्री के साथी सहयोगी व

उसके समकक्ष से होते हैं। दोनों व्यवस्थाओं में मंत्रियों की स्थिति की चित्र 127 (क) और (ख) में स्पष्ट किया जा सकता है।



चित्र 127 (क) अध्यात्मिक व्यवस्था में राष्ट्रपति व 'कैबिनेट' के सदस्यों का सम्बन्ध

(ख) संसदीय व्यवस्था में प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का सम्बन्ध

चित्र 127 (क) और (ख) अपने आप में स्पष्ट हैं इसलिये इसका विवेचन करने की आवश्यकता नहीं है। यहाँ केवल इतना ध्यान रखना है कि अध्यात्मिक प्रणाली में राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति से पृथक् नहीं बरत उसके अधीन व सेवक के रूप में होता है, जबकि संसदीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल प्रधान मंत्री के सहयोगी और साथी होते हैं।

(क) राष्ट्रपति ही एकमात्र कार्यपालिका होता है (The president is the sole executive)—राष्ट्रपति ही एकमात्र कार्यपालिका होता है इसका यही तात्पर्य है कि कार्यपालिका शक्तियों के सदुपयोग या दुरुपयोग का उत्तरदायित्व राष्ट्रपति अपनी शक्तियों का स्वयं या अपने सहयोगियों द्वारा प्रयोग कर सकता है परन्तु इनका उत्तरदायित्व और किसी का नहीं हो सकता है। राष्ट्रपति निश्चय के काल में 'क्वांटिटेड' विवाद में यह स्पष्ट था कि राष्ट्रपति के मातहत कर्मचारियों ने शक्तियों का दुरुपयोग किया पर इस आधार पर राष्ट्रपति निवसन अपने उत्तरदायित्व से बच नहीं सके और उन्हें स्थापित देना पड़ा। राष्ट्रपति अपनी कार्यपालिका शक्तियों का प्रयोग असमय सोचो, धृष्ट, क्रूर, है, परन्तु यह सब 'उत्तरदायित्व' के बिना 'उत्तरदायित्व' ही होता है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल केवल राष्ट्रपति को ही कार्यपालिका के रूप में व्यवस्थित करता है। इस कारण कार्यपालिका शक्तियों का वही एकमात्र धारक होता है।

(ख) व्यवस्थापिका के सदस्य प्रशासकीय पद के लिए और प्रशासकीय व्यवस्था व्यवस्थापिका में सम्मिलित होने की पात्रता नहीं रखते हैं (The members of the assembly are not eligible for office in the administration and vice-versa)—अध्यात्मिक प्रणाली में कार्यपालिका के सदस्य विधान मण्डल के सदस्य नहीं होते हैं और न ही उसकी कार्यवाहियों में भाग लेते हैं। कार्यपालिका के सदस्य न विधेयक प्रस्तुत कर सकते हैं और न ही विधेयकों के पारण में हाथ बटा सकते हैं। इसी

में सर्वोच्चता विद्यमान करके लोकतांत्रिक भावना की रक्षा की व्यवस्था की जाती है। विधान मण्डल की सर्वोच्चता के कारण यह महाभियोग द्वारा कार्यपालिका व न्याय-पालिका के ग्यायाधीशों को हटाने का काम आवश्यकता पड़ने या परिस्थिति आने पर कर सकती है। शासन व्यवस्था को ठप्प होने से रोकने के लिए ही यह सर्वोच्चता विधान मण्डल में निहित करना अध्यक्षतात्मक व्यवस्था का महत्वपूर्ण लक्षण है।

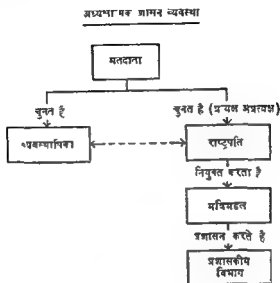
(४) कार्यपालिका प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी रहती है (The executive is directly responsible to the electorate)—लोकतांत्रिक व्यवस्था में हर निर्वाचित सत्ता का निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायित्व होता है। नियतकालिक चुनावों की व्यवस्था ही अपने आप में इस उत्तरदायित्व को व्यावहारिक बनाने के लिए पर्याप्त है। अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में कार्यपालिका को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक चुनते हैं। इस कारण निर्वाचकों के प्रति उसका प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व रहता है।

(५) राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक शक्ति का कोई केन्द्र नहीं होना है (There is no focus of power in the political system)—अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में शक्तियों का वृक्षकरण होता है। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका शक्तियाँ वृक्ष वृक्ष सत्ताओं में निहित होती हैं। यह स्थाप्य अपनी शक्तियाँ व प्रयोग में किसी अन्य सत्ता पर आश्रित नहीं होती है इनमें से हर एक के अधिकार व शक्तियाँ अनन्य होती हैं। इस कारण, राजनीतिक व्यवस्था में शक्तियों के अनेक ध्रुव स्थापित हो जाते हैं। कार्यपालिका शक्तियों का केन्द्र सम्पुष्टि बन जाता है। विधायी शक्तियाँ विधान मण्डल में होने के कारण व्यवस्थापिका भी एक महत्वपूर्ण शक्ति केन्द्र बन जाती है। संविधान की व्याख्या करने व मसौदा के प्रतिकूल समस्त कार्यपालिका व व्यवस्थापिका कार्यों को रद्द कर सकने के अधिकार के कारण सर्वोच्च ग्यायालय तीसरा केन्द्र कहा जा सकता है। इस प्रकार संसदीय प्रणाली के निपरीत अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में शक्ति का कोई केन्द्र न होकर शक्तियाँ विभिन्न केन्द्रों में बिखरी रहती हैं। शासन का वास्तविक साधनीयता एकता में गुंथा होता है, परन्तु शक्तियों का वृक्षकरण इस एकता को समाप्त करता है। इस एकता के अभाव में राजनीतिक व्यवस्था में कोई ऐसा केन्द्र नहीं बनता जहाँ सभी शक्तियाँ केन्द्रित होती हों। इसलिए ही बनें का कहना है कि 'अध्यक्षतात्मक प्रणाली की यह विशेषता है कि इसमें शक्ति का कोई निश्चित केन्द्र नहीं होता है।'³³

अध्यक्षतात्मक प्रणाली की इन विशेषताओं के विवेचन से यह स्पष्ट होता है कि इन प्रणाली में राजनीतिक शक्ति बिखरी रहती है। शक्ति का कोई एक केन्द्र नहीं है। व कारण अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका व न्यायपालिका एक मूल में नहीं बंधे होते हैं। परिस्थितियों के अनुसार राजनीतिक शक्ति के केन्द्र इधर उधर स्थित रहते हैं। राबर्ट सी० बोन ने अध्यक्षतात्मक व्यवस्था का शुद्ध प्रतिमान व्यावहारिक माना है। यही कारण है कि अमरीकी संविधान निर्माताओं ने शक्तियों के वृक्षकरण के माप ही साथ नियंत्रण व सन्तुलन का सिद्धान्त भी अपनाया है। शुद्ध अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में

³³Douglas V. Verney, *op cit*, p. 54

कार्यकारिणी, विधान मण्डल व निर्वाचको का परस्पर सम्बन्ध ला पालोम्बारा ने निम्न-लिखित ढंग से प्रस्तुत किया है।



चित्र 12.8 अध्यक्षीय व्यवस्था की सामान्य संरचना

चित्र 12.8 से स्पष्ट है कि अध्यक्षीय व्यवस्था में राष्ट्रपति-कार्यपालिका व व्यवस्थापिका दोनों पृथक् होते हैं। इनमें सम्पर्कता केवल औपचारिक होती है। इसलिये इन दोनों के बीच सम्बन्ध को बिन्दुवृत्त रेखा से दिखाया गया है। मन्त्रिमण्डल की यहाँ नियुक्ति होती है जबकि संसदीय प्रणाली में एक तरह से चयन होता है। इस तरह अध्यक्षीय शासन में कार्यकारिणी व विधान मण्डल दोनों पृथक् और स्वतन्त्र निकाय होते हैं। यह शुद्ध रूप में ही अध्यक्षीय प्रणाली की संरचनाओं का चित्रण है। ऐसी प्रणाली व्यवहार में किसी भी देश में नहीं पाई जाती है।

अध्यक्षीय व्यवस्था का व्यवहार (The Practice of Presidential Form of Government)

अध्यक्षीय शासन प्रणाली की विशेषताओं के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि इस प्रणाली की कुछ व्यापकभूत विशेषताएँ होती हैं। इसका सबसे प्रमुख तथ्य कार्यपालिका व विधानिका व न्यायपालिका का एक दूसरे से पृथक्करण (separation) तथा एक-एक का अलग (exclusive) अधिकार क्षेत्र है। इसमें दूसरी महत्वपूर्ण बात मन्त्रिमण्डल का राष्ट्रपति के पूर्ण रूप में अधीन रहना है, तथा तीसरा विशेष तथ्य एक ही

शक्ति केन्द्र (power centre) का राजनीतिक व्यवस्था में अभाव है। परन्तु यह सब सैद्धांतिक व्यवस्था है। वर्तमान समय में ही नहीं पहले भी कभी इस तरह का शासन मॉडल व्यवहार में नहीं रहा है। अमरीका के संविधान निर्माता इस बात से भली भाँति अवगत थे कि शक्तियों के पूर्ण पृथक्करण से सरकार के तीनों अंगों में गतिरोध व विरोध ही उत्पन्न होंगे तथा शासन व्यवस्था बार बार ठप्प होती रहेगी। यही कारण है कि उन्होंने नियंत्रण व सन्तुलन के सिद्धान्त को शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के साथ जोड़ कर अमरीका की शासन व्यवस्था का सृजन किया।

आज अध्यशासक व्यवस्थाओं का व्यवहार बहुत कुछ सैद्धांतिक व्यवस्था में समान होता जा रहा है। कार्यकारिणी व विधान मण्डल पृथक होते हुए भी अनौपचारिक ढंग से इनकी सम्पर्कना में रहने हैं कि एक तरह से इनका कार्यात्मक नियमन सा ही गया सगता है। इसी तरह, मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति का सेवक न रहकर सहयोगी बन गया है। कई बार तो मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के लिए इतने अपरिहार्य बन जाते हैं कि उनसे कुछ स्वतन्त्र निर्णय तक लेने लगते हैं। राष्ट्रपति लाइज़नहाउस के काम में बीन फील्डर डेलस तथा निकसन काम के अतिम वर्ष में हुनरी किमिन्जर शायद ऐसी ही भूमिका निभाते रहे थे। शासन की बदनी हुई पब्लिसिटी के कारण ही व्यवहार में मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति का सहयोगी तथा सत्ता का सहभागी बन गया है। व्यवहार में अध्यशासक शासन में अब शक्ति केन्द्र भी निश्चित हान लगा है। राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति अधिकारिक राष्ट्रपति में केंद्रित होनी जा रही है। राष्ट्रपति ही समस्त राजनीतिक गतिविधियों का निगमक बनता जा रहा है। जैसे ता सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं में चाहे वह संसदीय ही या अर्द्ध-संसदीय अथवा अध्यशासक, कार्यपालिका व अधिकारिक शक्ति सम्पन्न बननी जा रही है। कार्यपालिका की शक्तियों में सर्वत्र वृद्धि हुई है तथा इसके लिए उत्तरदायी कारणों का पन्द्रहवें अध्याय में विस्तार में विवेचन किया गया है। इसलिए कहा इतना कहना ही पर्याप्त होगा कि सभी राजनीतिक प्रणालियों में कार्यपालिका की भूमिका व शक्तियों में अग्रगण्य वृद्धि, अध्यशासक व्यवस्था में राष्ट्रपति को भी सर्वोच्च शक्ति केन्द्र बना देनी है।

इन व्यवस्थाओं के विकास ने राजनीतिक व्यवस्थाओं की समस्त परतनाओं में समन्वय स्थापित कर दिया है। मतदाता, राजनीतिक मण्डल व राजनीतिक प्रक्रियाएँ दोनों के माध्यम से सांख्यिक मधोबन (organic linkage) की स्थिति में आ गई है। दोनों के विकास ने अध्यशासक व्यवस्था के शक्ति-पृथक्करण को केवल सैद्धांतिक रूप में ही रख दिया है। व्यवहार में राष्ट्रपति और विधान मण्डल दोनों परबलुह करों में परस्पर आवद्ध हो जाते हैं। इस तरह, अध्यशासक शासन व्यवस्था के व्यवहार को भी प्रभावित करने वाला सबसे महत्वपूर्ण कारक दल व्यवस्था है। इसमें विधान मण्डल की अन्य अंगों में अन्तर्गत सर्वोच्चता भी प्रभावित होती है।

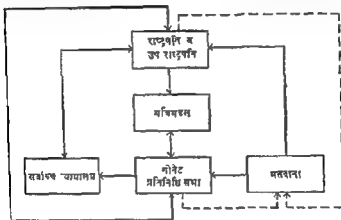
संयुक्त राज्य अमरीका में अध्यशासक शासन व्यवस्था की स्थापना करने समय सविज्ञान निर्माताओं ने शक्ति-पृथक्करण, जैसे कि सामान्य आति है, में अधिक शक्ति के मात्रे की व्यवस्था की थी। अमरीका का सविज्ञान शक्ति के पृथक्करण को एक सीमा

तक ही अंगीकृत करता है और उस सीमा के आगे शक्ति की साझेदारी स्थापित करता है। रावर्ट सी० बोन ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि 'अध्यक्षात्मक व्यवस्था के बारे में यह कहना अधिक सही है कि यह शक्तियों के पृथक्करण के बजाय शक्ति या सत्ता की साझेदारी या सत्ता की परस्पर मिश्रितता (intermingling) की अवधारणा पर आधारित है।'¹¹ मविमान निर्माता ब्रिटिश नमूने की व्यवस्थापिकाई आधिपत्यता (legislative dominance) को अमरीका की परिस्थितियों में अनुकूलित करना चाहते थे। उनके इस मन्तव्य की पुष्टि इस बात से होती है कि उन्होंने संविधान के पहले अनुच्छेद में कांग्रेस के गठन व शक्तियों का उल्लेख किया तथा कार्यपालिका को गौण रखने के लिए उस इसके बाद के अनुच्छेदों में व्यवस्थित किया था। इतना ही नहीं, व्यवस्थापिका में सम्बन्धित संवैधानिक व्यवस्था, कार्यपालिका के मुकाबले में दुगुने से भी अधिक विस्तार से की गई थी। 'फेडरेलिस्ट पेपर्स' में भी 15 लेख व्यवस्थापिका से सम्बन्धित हैं जबकि कार्यपालिका के लिए केवल 7 लेख ही हैं।

अमरीका के संविधान निर्माताओं का अमरीकी संस्थात्मक व्यवस्था की प्रकृति का विचार अठारहवीं शताब्दी की ब्रिटिश सरकार की वास्तविकताओं के मोटे-सूखे व 'नक्स्टोन' की धारणा में कहीं अधिक यथार्थवादी था। नये संविधान में उन्होंने इसलिये ही सरकार के हर अंग की अन्य दो अंगों पर आंशिक शक्ति प्रदान की। राष्ट्रपति की विधेयकों का सीमित निषेध करने तथा दो-तिहाई बहुमत से कांग्रेस द्वारा इसको रद्द करने की व्यवस्था से यही स्पष्ट होता है कि संविधान निर्माता 'विधान मण्डलात्मक' शासन ही स्थापित करना चाहते थे। वुड्रो विल्सन (Woodrow Wilson) ने अपने शोध प्रबन्ध 'Doctoral Dissertation' में संविधान निर्माताओं के ध्येय का सार इन शब्दों में व्यक्त किया है। उनका कहना है कि 'अमरीकी व्यवस्था का सार स्पष्टतया 'कांग्रेसनल' (Congressional) या सभात्मक सरकार में है।' परन्तु संविधान निर्माताओं की यह व्यवस्था व्यवहार में आते ही परिवर्तित होने लगी है। ऐन्ड्रयू जक्सन (Andrew Jackson) के काल (1829-1837) से ही यह स्पष्ट हो गया कि अध्यक्ष पद अमरीका की सभात्मक व्यवस्था में दूसरे नम्बर का स्थान नहीं ले सकता है। यह अवश्य ही व्यवस्थापन व न्यायपालन शाखाओं पर हावी हो जायेगा। आज यह बात बहुत कुछ सही है। आज अमरीका की राजनीतिक व्यवस्था में राष्ट्रपति का स्थान महत्वपूर्ण ही नहीं हो गया वरन् राष्ट्रपति का पद एक ऐसी घुरी बन गया है जिसके इन्द-गिर्द बरदस्वापन व न्यायपालन शाखाएं घूमने लगी हैं। यद्यपि राष्ट्रपति का पद निश्चित अग्रिष्ठ वाला है और अब संवैधानिक सशोधन में यह एक व्यक्ति के पास अधिकतम आठ वर्षें तक ही रह सकती है फिर भी, इसमें व्यक्तियों को छान भी दिया जाए तो भी पद की बढ़ती गरिमा और शक्ति का कन्दोकरण स्पष्ट दृष्टिगोचर होता है। अमरीका की अध्यक्षात्मक संस्था में विभिन्न संस्थाओं के सातों महत्त्व को चित्र 12.9 द्वारा समझा जा सकता है।

¹¹ Robert C. Bone, *op cit*, p 310

चित्र 12.9 में तीरों के मनेतो से यह स्पष्ट है कि अमरीका की अध्यक्षतात्मक व्यवस्था ने शक्तियों के पृथक्करण को कितना फीका कर दिया गया है। नियंत्रण व सन्तुलन के प्रयास में शक्तियाँ का पृथक्करण घुमिल बन गया है। जिन्दुकुत रेखा से यह दिखान का प्रयास किया गया है कि इस मनेधानिक सरचनात्मक व्यवस्था में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका मतदाताओं से बहुत कुछ सम्पर्क रखती है। इस सम्पर्क का व्यवस्थापिका की प्रकृति पर तो विशेष प्रभाव नहीं पड़ता है पर राष्ट्रपति इस कारण लोकप्रिय राष्ट्रीय नेता बन जाता है। इससे वह प्रजा की आशा तथा समस्त समाज के ध्यान का केन्द्र बन जाता है। इस कारण समस्त संस्थात्मक व्यवस्था उलट सी जाती है और राष्ट्रपति



चित्र 12.9 अमरीका में अध्यक्षतात्मक व्यवस्था की सामान्य रचना

सर्वोच्च बन जाता है। यद्यपि राष्ट्रपति निवसन के कार्यकाल की समाप्ति में पहले दिये गये उसके शपथपत्र से यह प्रश्न फिर उठाना जाने लगा है कि विधान मण्डल की सर्वोच्चता का संविधान निर्माताओं का मन्तव्य पूर्णतया लुप्त नहीं हुआ है। परन्तु इस मामले में भी क्या निश्चय के दल का उसे समर्थन रहने पर विधान मण्डल उसका कुछ कर सकता था। यहाँ हम तथ्य को भी ध्यान में रखना होगा कि अमरीका के करीब 150 वर्ष के संवैधानिक इतिहास में कोई भी राष्ट्रपति मरणोपरान्त हटाया नहीं जा सका है।

राष्ट्रपति, देश व राष्ट्र दोनों का ही नेता होता है। वह देश के वास्तविक उद्देश्यों व भावनाओं का प्रवक्ता हान के कारण अपने दल पर प्रभुत्व रखता है। वह जनमत को दिशा देता है, क्योंकि वह प्रजा की नीतियों व राजनीतिक समस्याओं से अवगत करके दलों व व्यक्तियों के बारे में जनता को अपना मत बनाने का अवसर देता है। राष्ट्र के मामलों में केवल उसकी ही राष्ट्रीय आवाज होती है। वह देश, दल व सरकार का निदेशक होने के कारण राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति की धुरी बन गया है। राष्ट्रपति बनने से पहले दुधरा विल्सन का राष्ट्रपति के गढ़ के बारे में यह निष्कर्ष, कि राष्ट्रपति को "व्यवस्था में कार्य करने का सबसे स्थान प्राप्त है।" फ्रैंकलिन रूजवेल्ट, ट्रूमैन, केनेडी, जॉन्सन के

कार्यों में पुष्ट होता है। राष्ट्रपति निक्सन ने तो राष्ट्रपति बनने पर अपने दर्शन का व्यक्त करते हुए कहा था कि, 'निष्क्रिय राष्ट्रपति के दिन तो सरसतर अतीत से सम्बन्धित थे। अब तो उसे राष्ट्र के मूल्यों का स्वरूपीकरण (articulation), मन्तव्यों की व्याख्या तथा राष्ट्र इच्छा को विधिपूर्वक से चलना होता है।' बीसवीं शताब्दी ने राष्ट्रपतित्व (Presidency) को आधिपत्यता के मुक्त दबावों को ही नहीं तीव्र किया है वरन् उसमें राजनीतिक विकास व औद्योगिक प्रभाव के कारण कुछ तथ्य और जोड़ दिए हैं। अन्त में यही निष्कर्ष निकलता है कि अमरीका के संविधान निर्माताओं के मन्तव्यों से बहुत भिन्न रूप में 'राष्ट्रपतित्व' विकसित हुआ है। अब यह शक्ति केन्द्र बन गया है। वर्तमान विश्व की राजनीतिक अटलताएँ इसके शक्ति वर्धन में निरन्तर योग देने वाले तथ्य बन गई हैं।

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली के गुण (Merits of Presidential Government)

अध्यक्षात्मक व्यवस्था वर्तमान विश्व में कुछ हेर-फेर के साथ लोकप्रिय होती जा रही है। यह प्रवृत्ति इसके गुणों के सम्बन्ध में ही समझी जा सकती है। संक्षेप में इस व्यवस्था के निम्नलिखित लाभ बताए जाते हैं।

(क) अध्यक्षीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका की कार्य-अवधि निश्चित होती है। वह जनता द्वारा निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित होता है और उसका कार्यकाल व्यवस्थापिका की इच्छा पर निर्भर नहीं होता है। कार्यपालिका के कार्यकाल की निश्चितता का यह परिणाम होता है कि शासन सम्बन्धी नीति और कार्य-संचालन में स्थायित्व बना रहता है। निश्चित कार्यकाल के कारण राष्ट्रपति उन सब कार्यक्रमों को आवश्यकता के साथ पूरा कर सकता है जो निर्वाचन के समय उसने प्रजा के सामने रखे होते हैं। उसे व्यवस्थापिका के निन्दा अथवा अविश्वास प्रस्ताव का कोई भय नहीं होता है। वह अपने काल में किसी भी नीति अथवा योजना पर दृढ़ता से चल सकता है। स्थायित्व के कारण शासन की कुशलता और निपुणता में वृद्धि होती है और कार्यपालिका नीति में अचानक परिवर्तन का डर नहीं रहता है। इसके अतिरिक्त शासन कार्यों का पूर्ण पृथक्करण होने के कारण इस प्रणाली में कार्यपालिका का कार्य केवल शासन का संचालन ही होता है। अतः शासनकार्य अधिक कुशलतापूर्वक चलता है। इस प्रकार, अध्यक्षीय शासन व्यवस्था का पहला गुण कार्यपालिका का स्थायित्व व शासन की कार्य-दक्षता है।

(ख) इस प्रणाली में कार्यकारिणी शक्तियाँ राष्ट्रपति में केन्द्रित रहती हैं। उसके सचिव मण्डल के सदस्यों का काम केवल राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित नीति को कार्यान्वित करना होता है। इस कारण इस व्यवस्था में मतभेदों की सम्भावना नहीं होती है। निर्णय प्रक्रिया का एक केन्द्र नहीं, एक व्यक्ति ही प्रमुख निकाय होता है। इससे संकट या असाधारण परिस्थितियों में निर्णय तुरन्त लेना सम्भव होता है। अतः यह प्रणाली संकटकाल का सामना करने में बहुत उपयुक्त है। विशेष परिस्थितियों में अथवा युद्ध आदि की संकटकालीन अवस्थाओं में निर्णय की शीघ्रता और कार्य की तत्परता की अति आवश्यकता होती है। अध्यक्षीय व्यवस्था में युद्ध और राष्ट्रीय संकट के समय नियन्त्रण

की एकता, निर्णय में तत्परता और अवसर अनुकूल नीति के अनुसरण की अवस्था रहती है। अतः अध्यक्षतात्मक व्यवस्था का दूसरा गुण शकट के समय में इसकी उपयुक्तता है और परिस्थिति अनुकूलता है।

(ग) शक्तियों के पृथक्करण के कारण अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में कार्य विभाजन हो जाता है। कार्यपालिका को व्यर्थ के व्यवस्थापन दायित्वों से मुक्ति रहती है तथा व्यवस्थापिका को कार्यपालन के अधिकार क्षेत्र में हस्तक्षेप करने का अवसर नहीं होता है। कार्यपालिका व व्यवस्थापिका अपना कार्य स्वतन्त्र रूप से निष्पादित कर सकती हैं। इस कारण दोनों ही दलीय दल-दल में फसने से बच जाते हैं। इससे दलबन्दी की घुराइयों को आवश्यक प्रोत्साहन भी नहीं मिलने पाता है। राष्ट्रपति एक बार चुने जाने के बाद एक निश्चित अवधि तक दलबन्दी के दबावों से अपने को मुक्त रख सकता है। इसलिए अध्यक्षतात्मक व्यवस्था का तीसरा प्रमुख लाभ शासन शक्ति के प्रयोग में दलबन्दी का न्यूनतम प्रभाव है।

(घ) अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में शक्ति के अनेक केन्द्र होते हैं। कार्यकारिणी शक्ति ही प्रमुख नहीं होती है। व्यवस्थापन व न्यायपालन के निकाय भी संविधान से मौलिक शक्तियाँ प्राप्त किए होने के कारण शक्ति केन्द्र बन जाते हैं। सरकार एक सम्पूर्णता है और इस कारण तीनों अंग पृथक् होते हुए भी साथ-साथ चलने व सहयोग के लिए बाध्य होते हैं। यह आवश्यकता तीनों शाखाओं को स्वतः ही नियन्त्रित व समुचित करने की व्यवस्था बन जाती है। फलतः शक्तियों का दुष्प्रयोग नहीं होता है और जनता के अधिकार व स्वतन्त्रताएं सुरक्षित हो जाती हैं। इसकी व्यवस्था इतनी ठोस होती है कि कोई भी शासन शाखा अपना भविष्य, जनता का विरोध खड़ा करके, पतरे में नहीं डालना चाहती है। इस तरह, अध्यक्षतात्मक शासन का चौथा गुण नागरिकों की स्वतन्त्रताओं का प्रभावी सुरक्षण है।

(च) अध्यक्षतात्मक प्रणाली में राष्ट्र की विखण्डित करने वाले तत्त्वों को, विशेषकर राजनीतिक दलों की विध्वंसकारी बनने का प्रोत्साहन नहीं मिलता है। एक बार चुनाव हो जाने के बाद दलीय राजनीति काफी समय के लिए सुप्त सी होने लगती है। चुनाव द्वारा सत्ता में आने के लिए दलों की सज्जिता केवल रचनात्मक ही रहे यह आवश्यक है। इससे देश को विभाजित करने वाली प्रवृत्तियों को बल नहीं मिलता है और राष्ट्रीय एकता का मार्ग प्रशस्त होता है। संसदीय प्रणालियों में कार्यपालिका का जीवन व्यवस्थापिका के हाथ में रहता है और व्यवस्थापिका का जीवन कार्यपालिका के हाथों में होने के कारण शासन व प्रशासन दलगत राजनीति का अखाड़ा बन जाता है। इससे राष्ट्रीय एकता क्षीण होती है, परंतु ऐसी स्थिति अध्यक्षतात्मक प्रणाली में नहीं होती है। अतः अध्यक्षतात्मक शासन का पांचवाँ तथा अन्तिम गुण राष्ट्रीय एकता का संरक्षण है।

अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली के दोष (Demerits of Presidential Government)

(१) अध्यक्षतात्मक प्रणाली में शक्तियों के पृथक्करण के कारण शक्ति और उत्तर-

दायित्व का ऐसा विभाजन हो जाता है कि शासन-नीति और कार्यों के लिए किसी का निश्चित उत्तरदायित्व नहीं रहता है। एक बार निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित होने पर कार्यपालिका अध्यक्ष को महाभियोग के अलावा हटाया नहीं जा सकता है। अगर इस प्रकार का निर्वाचित राष्ट्रपति पुनः चुनाव लड़ने का इरादा नहीं रखता है तो उसको गैर जिम्मेदार कार्य करने से रोकना एक तरह से असम्भव हो जाता है, क्योंकि गलत कार्यों के कारण उसे चुनावों में पराजित होने का भय भी नहीं रह जाता है। इसी कारण से कई विचारक अध्यक्षतात्मक सरकार को "स्वेच्छाचारी, अनुत्तरदायी और भयकर" कहने तक मद्दति किचाहट नहीं करते हैं। अतः इस प्रणाली का पहला दोष शासकों के स्वेच्छाचारी होने के उत्तरे का है।

(ख) शक्तियों के पृथक्करण के कारण कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में सामंजस्य नहीं रहता है। व्यवस्थापिका प्रायः कार्यपालिका का विरोध करती है। यह विरोध उस अवस्था में असाध्य हो जाता है जब कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में अलग अलग दलों का प्रभुत्व हो। उस अवस्था में दलबन्दी के कुपरिणामों से शासन व्यवस्था गतिरोधित हो जाती है और प्रशासन कार्य ढकसा जाता है। आज की परिस्थितियों में शासन की दृढ़ता के लिए कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में सामंजस्य की आवश्यकता है, परन्तु अध्यक्षतात्मक प्रणाली इन दोनों में स्वाभाविक सहयोग के स्थान पर अस्वाभाविक गतिरोध की स्थापना करती है। इसलिए यह कहना उपयुक्त होगा कि इस प्रणाली का दूसरा दोष कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में गतिरोध उत्पन्न करना है।

(ग) इस प्रणाली में उत्तरदायित्व का अभाव होता है। हर एक संस्था या अंग, अपनी असफलताओं या गलत निर्णयों का अपयश दूसरी संस्था पर थोप देता है, क्योंकि हरको उसके साथ मिलकर कार्य करना ही नहीं होता है। यही कारण है कि इस व्यवस्था में कार्यपालिका यह कहकर अपने उत्तरदायित्व से बच जाती है कि व्यवस्थापिका ने यह या वह कानून नहीं बनाया या इसने लिए आवश्यक धन की व्यवस्था नहीं की। इसी प्रकार व्यवस्थापिका भी अपने उत्तरदायित्व में कार्यपालिका को रूकावट बताकर बच जाती है। अतः इसका तीसरा बड़ा दोष राजनीतिक व्यवस्था में सुनिश्चित उत्तरदायित्व के अभाव का है।

(घ) इस प्रणाली में अक्सर अनुकूलता नहीं होती है। यह संसदीय शासन व्यवस्था की भांति लचीली तथा परिवर्तनशील नहीं होती है। संकट या आवश्यकता के समय संवैधानिक व्यवस्थाएँ आवश्यक अधिकारों को जुटाने में बाधक रहती हैं। शक्तियों के पृथक्करण के कारण निर्णय तब तक नहीं लिए जा सकते जब तक कि कार्यपालिका और व्यवस्थापिका उन पर सहमत नहीं हो। कई बार दलगत राजनीति व कारण संकट के समय को विपक्षी दल मुनहुरा अक्सर समझकर कार्यपालिका के द्वारा संकट का सामना करने की हर कोशिश को असफल कर देता है। इसलिए इसका चौथा दोष इसमें लचीलेपन व अक्सर-अनुकूलता का अभाव है।

(च) शासकों को प्रजा के प्रति सजग रखना ही काफी नहीं होता है। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में शासकों की जनता की आवश्यकताओं और आकांक्षाओं के प्रति जागरूकता व अनु-

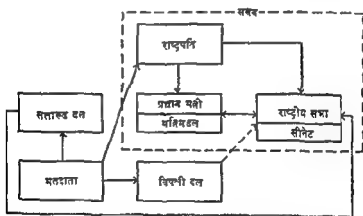
नियामोचना भी होनी चाहिए। शासकों को इस स्थिति में राजनीतिक दल ही ला सकते हैं, पर अध्यक्षीय व्यवस्था में चुनाव हो जाने के बाद शासकों को हटाने या प्रभावित करने के अवसरों के अभाव के कारण राजनीतिक दल, एस० ई० फाइनेर (S E Finer) की शब्दावली में, 'राजनीतिक विश्वास' करने लगते हैं। राजनीतिक दलों को लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं का प्रहरी माना जाता है। इनके द्वारा 'प्रहरी' की भूमिका निभाने की प्रेरणा न रहने पर शासक जन इच्छा के प्रति अनुनियामित नहीं रह पाते हैं। यही इस व्यवस्था का पाचवाँ दोष है।

(छ) इस व्यवस्था में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के पृथक्करण को तो दल व्यवस्था के विकास ने सामंजस्य की स्थिति में ला दिया है, परन्तु सर्वोच्च न्यायालय में केवल न्याय व स्वतन्त्र होता है वरन् सर्वोच्च भी होता है। इसके निर्णय अन्तिम होते हैं और कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को अनिवार्यतः मानने होते हैं। इसके अलावा कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के गठन का आधार चुनाव होता है जबकि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश नियुक्त होते हैं और केवल महाभियोग द्वारा ही हटाए जा सकते हैं। उनका अमरीका में तो कार्यकाल भी जीवनपर्यन्त रहता है। ऐसी अवस्था में न्यायपालिका का अनुचित हस्तक्षेप रोका नहीं जा सकता। इससे एक अनिश्चय की स्थिति भी उत्पन्न हो जाती है, क्योंकि हर कार्यपालन व व्यवस्थापन कार्य, न्यायिक पुनरावलोकन (judicial review) द्वारा परख कर संविधान के प्रतिकूल होने पर रद्द किया जाता है। अतः न्यायपालिका के कारण कार्यपालिका व व्यवस्थापिका का महत्व क्षीण हो जाता है और सर्वोच्च न्यायालय व्यवस्थापिका का 'तीसरा सदन' बनने की स्थिति में आ जाता है।

अध्यक्षीय व्यवस्था के गुण व दोषों के विवेचन से यह बात उभरती है कि यह प्रणाली भी संसदीय व्यवस्था की तरह प्रशंसा व आलोचना का शिकार रही है। इन दोनों प्रणालियों का वर्णन यह प्रश्न भी उपस्थित करता है कि क्या कोई ऐसी प्रणाली नहीं हो सकती जिसमें इन दोनों प्रकार की शासन प्रणालियों के गुणों को एक साथ प्राप्त किया जा सके और इनके अङ्गुणों से बचाव हो जाए? स्विट्जरलैंड में ऐसा ही प्रयास किया गया है। वहाँ कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में सामंजस्य व पृथक्त्व दोनों ही व्यवस्थाएँ करने का प्रयास किया गया है। इसी तरह संघीय परिषद (federal council) जो वहाँ की कार्यपालिका है, का स्थायित्व व उत्तरदायित्व के दोनों ही लक्षणों से युक्त किया गया है। परन्तु वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्थाओं के कारण इस प्रणाली की सुधारणा की सम्भावना अधिक है जो कि अन्य राजनीतिक संस्थाओं में कम ही दिखाई देती है। 1958 में फ्रांस के पाचवें गणतन्त्र के संविधान में इन दोनों प्रणालियों की मिलाने का प्रयास किया गया है। इससे शासन शक्ति के संगठन का तीसरा मार्ग खुल गया है। संक्षेप में, इससे विवेचन से इसे वर्णनकर व्यवस्था (hybrid system) की विशेष प्रकृति समझी जा सकती है।

फ्रांस की संसदीय अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली (The French Presidentialist System of Government)

चतुर्थ गणतन्त्र के काल में (1946-1958) फ्रांस में संसदीय प्रणाली का अनुभव अत्यन्त कटु रहा था। बारह वर्षों के अल्पकाल में 24 मन्त्रिमण्डल गठित हुए थे। कार्यपालिका के कार्यकाल की अनिश्चितता संसदीय प्रणालियों में सर्वत्र पाई जाती है पर फ्रांस में तो यह अस्थायित्व सभी सीमाओं को पार कर गया था। अतः 1958 में पाचवें गणतन्त्र का संविधान कार्यपालिका के स्थायित्व की व्यवस्था, अध्यक्षात्मक व्यवस्था के अनुरूप करने के उद्देश्य से प्रेरित रहा। इस संविधान में दो विरोधी सिद्धान्तों—स्थायित्व व उत्तरदायित्व को मिलाने का प्रयत्न किया गया है। उत्तरदायित्व की व्यवस्था करने के लिए संविधान गणतन्त्रीय संसदात्मक शासन स्थापित करता है तथा कार्यपालिका के स्थायित्व के लिए अध्यक्षात्मक शासन को संसदात्मक शासन पर प्रतिरोधित किया गया है। इससे यह न तो अमरीका की तरह का अध्यक्षीय शासन स्थापित करता है और न ब्रिटिश ढंग का संसदात्मक शासन ही, बरन् यह तो दोनों का मेल करके एक ऐसा प्रतिमान प्रस्तुत करता है जिसे फ्रांस के लेखक 'प्रेसिडेन्शियलिस्ट' (Presidentialist) व्यवस्था कहकर पुकारते हैं।

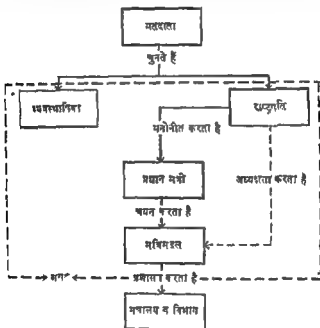


चित्र 12.10 फ्रांस की 'प्रेसिडेन्शियलिस्ट' व्यवस्था की सामान्य संरचना

1958 के संविधान में संसदात्मक ढांचा बनाए रखा गया है परन्तु असाध्य अस्थायित्व से उत्पन्न होने वाले राजनीतिक संकटों से सुरक्षा करने के लिए एक ऐसे राष्ट्रपति की व्यवस्था की गई है जो संसदात्मक व्यवस्था के ध्वजमात्र अध्यक्ष के कार्यों के अतिरिक्त संकट की परिस्थितियों में ऐसे अधिकारों का धारक बन जाता है जो उसे वास्तव में सर्वप्रधानिक तानाशाह बना देते हैं? राष्ट्रपति को दी गई यह विशेष शक्तियाँ अनोखी हैं। इससे राष्ट्रपति संसदीय प्रणालियों के ध्वजमात्र अध्यक्ष से बहुत भिन्न बन जाता है। यह

शक्तियाँ उसे अमरीका के राष्ट्रपति से भी कहीं अधिक शक्तिशाली बना देती हैं। वह राष्ट्राध्यक्ष और प्रधान मन्त्री दोनों के ही अधिकारी से युक्त हो जाता है। फ्रांस की इस प्रणाली में राष्ट्रपति के अन्य अंगों के साथ सम्बन्धों को चित्र 12.10 द्वारा 'चित्रित' किया गया है।

फ्रांस की इस व्यवस्था में राष्ट्रपति की स्थिति प्रमुखता की हो जाती है। वह प्रधान मन्त्री और मन्त्रिमण्डल से ही सर्वोच्च नहीं हो जाता है बरन राष्ट्रीय सभा का जीवन भी उसके हाथों में रहता है। सर्वधानिक व्यवस्था में राष्ट्रपति, राष्ट्रीय सभा को स्वयं के विवेक से भंग करने का अधिकार रखता है। वह विधेयको भी व्यवस्थापिका में सम्भावित विरोध से बचाने के लिए लोकनिर्णय (referendum) के द्वारा पारित करा सकता है।



चित्र 12.11 फ्रांस की 'अर्ध-अध्यक्षात्मक' व्यवस्था की सामान्य रचना

इसके अलावा अनुच्छेद 16 में विधान में उसे विशेष सकटकालीन अधिकार प्रदान करके वास्तविक कार्यपालक बना देता है। वह किसी भी व्यक्ति को प्रधान मन्त्री बना सकता है तथा मन्त्रिमण्डल की स्वयं अध्यक्षता करता है। इस तरह यह व्यवस्था न संसदीय नहीं जा सकती है और न ही अध्यक्षतात्मक समीचीन है। संसदीय व अध्यक्षतात्मक व्यवस्थाओं में मिश्रित मरचनाओं के सापेक्ष महत्त्व को समझने के लिए हमने जिस रेखाचित्र प्रतिमान का पहले के पृष्ठों में प्रयोग किया है उसी ढाँचे पर फ्रांस की संघायित अर्ध-अध्यक्षात्मक व्यवस्था को उपरोक्त चित्र 12.11 द्वारा चित्रित किया है।

चित्र 12.11 में राष्ट्रपति प्रधान मंत्री तथा मन्त्रिमण्डल से विशेष सम्बन्ध रखता हुआ दिखाई देता है। वह व्यवस्थापिका में दलीय बहुमत द्वारा चुने हुए व्यक्ति को प्रधान मंत्री बनाए यह आवश्यक नहीं। वैसे इस व्यवस्था में सदन की प्रकृति संसदीय व्यवस्थाओं की सदन से बहुत भिन्न होती है। यही कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की सम्पर्कता नहीं होती है। अतः यह अध्यक्षात्मक व्यवस्था के अधिक करीब लगती है इसलिए जोसेफ ला पालोम्बारा (Josepa La Palombara) इसे अर्ध-अध्यक्षात्मक व्यवस्था (quasi-presidential system) कहता है। इसमें प्रधान मंत्री को व्यवस्थापिका का विश्वास प्राप्त नहीं करना होता है। अमरीका की भाँति फ्रांस में भी कार्यपालिका को अधिक शक्तिशाली और स्थायी बनाने के उद्देश्य से राष्ट्रपति एवं मन्त्रिपरिषद् को व्यापक अधिकार दिए गये हैं। अनेक प्रकार से फ्रांस का राष्ट्रपति अमरीका के राष्ट्रपति के समान है। यदि विधान मण्डल मन्त्रिपरिषद् के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर दे तो भी मन्त्रिमण्डल चल सकता है क्योंकि उसका अन्तिम उत्तरदायित्व राष्ट्रपति के प्रति है व्यवस्थापिका के प्रति नहीं। यहाँ राष्ट्रपति पर अभियोग भी नहीं चलाया जा सकता।

राष्ट्रीय सभा की शक्तियों पर संविधान में महत्वपूर्ण अक्षुण्ण लगाकर उसे केवल औपचारिक अनुमोदन की संस्था बना दिया है। राष्ट्रीय सभा के सदस्य आय या खर्च को कम करने या उसमें वृद्धि करने के लिए मसौदा प्रस्ताव नहीं रख सकते। ऐसे पन विधेयक केवल मन्त्रिमण्डल ही प्रस्तुत कर सकता है। मन्त्रिमण्डल चाहे तो 'विरोधी मत' (blocked vote) के लिए राष्ट्रीय सभा को बाध्य कर सकता है। 'विरोधी मत' का अर्थ है कि जैसा प्रस्ताव मन्त्रिमण्डल ने रखा है उसे बिना किसी मसौदा के पूरे को ही मत के लिए रखना। इतना ही नहीं, अगर 70 दिन में बजट पारित नहीं किया गया तो मन्त्रिमण्डल इसे अध्यादेश (ordinance) से पारित कर सकता है। व्यवस्थापिका की शक्तियों पर सर्वाधिक अक्षुण्ण तो संविधान की उन धाराओं द्वारा लगता है जिनमें सदन की व्यवस्थापन शक्तियों का उल्लेख किया गया है। उन विषयों की सूची जिन पर सदन कानून बना सकती है, बहुत छोटी है।

इस तरह फ्रांस का संविधान एक ओर, कार्यपालिका को सदन के प्रति उत्तरदायी बनाकर संसदात्मक प्रणाली का ढाँचा खड़ा करता है तथा दूसरी ओर अनेक उपबन्धों की रचना से कार्यपालिका को सदन से उन्मुक्त करके शक्तिशाली बनाना है। अतः ला पालोम्बारा ठीक ही कहता है कि 'संविधान जानबूझकर व्यवस्थापिका को कमजोर और कार्यपालिका को शक्तिशाली बनाने का प्रयत्न है।' उसने निम्नलिखित म लिखा है कि "फ्रांस की वर्तमान शासन व्यवस्था में अध्यक्षात्मकता अमरीका की व्यवस्था के कहीं अधिक शक्तिशाली है परन्तु फिर भी यह अर्ध-अध्यक्षात्मक ही रहता है क्योंकि मन्त्रिमण्डल और व्यवस्थापिका में बहुत कुछ अन्त सम्बन्ध है तथा व्यवस्थापिका अविश्वास प्रस्ताव से मन्त्रिमण्डल को हटाने का मार्ग तैयार कर सकती है।"

फ्रांस के संविधान द्वारा संसदीय व अध्यक्षात्मक व्यवस्थाओं के मेल का प्रयोग मौलिकता नहीं कहा जा सकता है। इसमें विशेष अनोखापन भी नहीं है। चिली (Chile)

मे-बचाम वयं पूर्व अपनाये गए संविधान (इस 1973 के राज्य विप्लव ने स्थगित कर दिया है) पर आधारित अत्यधिक शक्तिशाली अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में फ्रांस के संविधान से मिलती-जुलती अनेक व्यवस्थाएँ हैं। ऐसा कहा जाता है कि फ्रांस का 1958 का संविधान ब्रिटेन के संविधान से नहीं अधिक ब्रिटेन के संविधान से प्रभावित रहा है। संविधान ने श्रोत कुछ भी रहे हो, इतना जरूर कहा जा सकता है कि फ्रांस का संविधान एक दिक्कत प्रस्तुत करता है और विकासशील राज्यों में इसके अनुकरण की अधिक सम्भावनाएँ हैं।

संसदीय व अध्यक्षतात्मक व्यवस्थाओं का तुलनात्मक विश्लेषण (COMPARATIVE ANALYSIS OF PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL SYSTEMS)

संसदीय व अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्थाओं के विवेचन में हमने देखा कि दोनों प्रकार की शासन प्रणालियों में अपनी-अपनी विशेषताएँ व गुण-दोष हैं। वस्तुतः दोनों ही प्रणालियाँ में अपने अपने ढंग से शक्ति का प्रयोग का नियन्त्रण करने की व्यवस्था है। संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका को सम्मिश्रित करके तथा अध्यक्षतात्मक प्रणाली में इनको एक दूसरे से पृथक् रखकर शासन शक्ति का नियन्त्रित रखा जाता है। परन्तु सवालान में यदि यह देखा जाए कि क्या वास्तव में ऐसा नहीं सम्भव हो सका है, अथवा क्या किसी एक संस्था में शक्ति के केन्द्रीकरण को रखा जा सका है? इसका उत्तर नकारात्मक ही हो सकता है तथा उपरोक्त विवेचन से भी यही निष्कर्ष निकलता है कि संसदीय अध्यक्षतात्मक तथा फ्रांस की अर्ध अध्यक्षतात्मक व्यवस्थाओं में भी शासन शक्ति में कार्यपालिका-प्रधान में केन्द्रीकरण को नहीं रोका जा सका है। वास्तव में आजकल हर प्रकार की व्यवस्था में कार्यपालिका शक्ति पर केवल औपचारिक नियन्त्रण ही रह गए हैं।

आज के शासन चाहे वे संसदीय हो अथवा अध्यक्षीय, सभी प्रायः कार्यपालिका प्रधान हात जा रहे हैं। सर्वस कार्यपालिका का प्रभाव, उसकी शक्ति और महत्त्व, व्यवस्थापिका में प्रभाव, उसकी शक्ति तथा महत्त्व से नहीं अधिक बढ़ गया है। आज कार्यपालिका सभी व्यवस्थाओं में, शासन के दोनों अंगों—व्यवस्थापिका और न्यायपालिका को प्रभावित हो नहीं बहुत कुछ नियन्त्रित कर सजने की स्थिति में आई है। कार्यपालिका पर नियन्त्रणों की सभी सर्वधानिक व्यवस्थाएँ केवल सैद्धांतिक व औपचारिक बन गई हैं। राजनीति की नटिलताओं राष्ट्रीय व अन्तराष्ट्रीय स्तर पर हानि नानो गतिविधियों तथा वैचारिक (ideological) धाराओं से जूनन का काम कार्यपालिकाओं को ही करना होता है। देश के अंदर के दलीय दबावों विचारों तथा निति समूहों की मध्यस्थता मार्गों से जोन प्रोत विशेष स्थितियों में कार्यपालिका ही प्रभावी बदल उठा सकती है। अब कार्यपालिकाओं ने महत्त्व का ज्वार सभी जगह चगर पर है। अब व्यवस्थापिकाएँ कार्यपालिका की अनुगामी रहने के अलावा और कोई विकल्प वास्तव में रग ही नहीं सकती ॥

आज वस्तुस्थिति यह है कि संसदीय और अध्यक्षीय शासन के बीच का सैद्धान्तिक अन्तर व्यवहार में अब मिटता जा रहा है। दोनों ही प्रणालियों में कार्यपालिका सर्वोत्तरी हो गई है तथा व्यवस्थापिकाएँ उनकी अनुयायी बन गई हैं। राजनीतिक दलों का विकास व आधुनिक लोकतन्त्रों में इनकी केन्द्रीय भूमिका, संसदीय व अध्यक्षीय शासन के सैद्धान्तिक अन्तर को व्यवहार में घुमिल बना देती है। राजनीतिक दल, एक तरफ जनता व शासन के बीच, तथा दूसरी ओर कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच प्रभावशाली सम्पर्क स्थापित करने में सक्षम होते हैं। कार्यपालिकाओं के प्रधान, व्यवस्थापिकाओं में सत्ताहट दल के छोटी के नेता होते हैं। इस कारण उन्हें बहुमत का समर्थन सश प्राप्त रहता है। अतः बहुमत के समर्थन की शक्ति के आधार पर कार्यपालिका विधायिका का नेतृत्व करती है तथा व्यवस्थापिका की कार्यपालिका अनुयायी बनाना पड़ता है। इस तरह दल, कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के पृथक्करण की अवस्था में भी उनकी मजबूत समोजक कड़ी बन जाते हैं। यही कारण है कि दोनों प्रकार के शासन प्रणालियों में एक-सा शक्ति केन्द्र, कार्यपालिका में स्थापित हो जाता है और संसदीय व अध्यक्षीय व्यवस्थाओं का अन्तर केवल सैद्धान्तिक व सवैधानिक स्तर पर ही रह जाता है।

संसदीय व अध्यक्षीय व्यवस्थाओं का भविष्य

(THE FUTURE OF PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL FORMS OF GOVERNMENTS)

वर्तमान समय में करीब 160 राज्यों में मे कुल को छोड़कर अन्य सभी राज्य सरकारी तौर पर अपनी शासन प्रणाली को संसदीय या अध्यक्षीय घोषित करते हैं। आज संसदीय व 'अध्यक्षीय' अस्थावली का आधुनिक शासनों के वर्णन में इतना व्यापक प्रयोग होने लगा है कि यह किसी शासन व्यवस्था की आधारभूत प्रकृति की व्याख्या करने में समर्थ ही नहीं रही है। अब किसी राज्य को अध्यक्षीय शासन कहकर उसकी शासन व्यवस्था को समझना अर्थहीन हो गया है। अमेरिका में लेकर अल्जीरिया, इण्डोनेशिया, बर्मा तथा बंगलादेश जैसे राज्यों में भी कार्यपालिका शक्ति का एक राष्ट्रपति में निहित है तथा कार्यपालिका की व्यवस्थापिका से पृथक् भी किया गया है। चारों तरफ राजनीतिक व्यवस्थाओं में राष्ट्रपति ही राष्ट्रपति दिखाई देते हैं। अमेरिका व नेटिन अमेरिका में भी अफ़्रीका राज्याध्यक्ष राष्ट्रपति के नाम से जाने जाते हैं। संसदीय प्रणालियों में भी इंग्लैंड, कनाडा, आस्ट्रेलिया, जापान, भारत, रूस, नेपाल व श्रीलंका (Ceylon) में कार्यपालिकाओं व व्यवस्थापिकाओं में सामंजस्य की व्यवस्था है। इनमें राज्य का अध्यक्ष ध्वजमात्र तथा प्रधान मंत्री शासन का प्रधान होता है। इस तरह कहा जाता है कि 1971 में कुल 146 राज्यों में से 80 राज्य अपने आपको संसदीय तथा 50 राज्य अध्यक्षीय व्यवस्था के नेत्रन (label) में अंगीकृत कर रहे हुए पाए हैं। बाकी के 16 राज्य किसी प्रकार का विल्ला लगाने की चिन्ता नहीं करते हुए पाए गए हैं।

इसका तात्पर्य यह है कि संसदीय व अध्यक्षीय व्यवस्थाओं का

प्रविष्ट अति उज्ज्वल है। शासन शक्ति के संगठन के यह दो ही प्रतिमान या नमूने करोड़-करोड़ सभी राजनीतिक व्यवस्थाएँ स्वीकार करती हैं और इनमें से किसी एक को अपनी परिस्थितियों के अधिक अनुकूल होने के कारण अपनाती है। पर तब यह नहीं है। अगर संसदीय व अध्यात्मिक प्रणालियों से यह तात्पर्य लिया जाए जैसा हमने इनके अर्थ व विशेषताओं के विवेचन में इस अध्याय के प्रारम्भ में देखा है तो इन 146 राज्यों में स करीब 37 में प्रभावी ढंग से संचालित संसदीय प्रणालियाँ तथा करीब 22 राज्यों में अध्यात्मिक प्रणालियाँ मानी जा सकती हैं। परन्तु संसदीय व अध्यात्मिक व्यवस्थाओं का इन 57 राज्यों में से पिछले पाँच वर्षों में अनेक राज्यों में व्यवस्थाओं के माध्यमों में हटते जा रहे हैं तथा ऐसा प्रतीत होता है कि कई विकासशील राज्यों में (जहाँ सब वर्गों व भाषाओं का उल्लेख करना कठिन है) मर्यादित टाच के संसदीय या अध्यात्मिक रूप में बन रहने पर भी यह राज्य व्यवहार में संसदीय या अध्यात्मिक नहीं रहे हैं।

यह प्रवृत्ति इस बात की पुष्टि करती है कि भविष्य में संसदीय व अध्यात्मिक प्रणाली व जमा शक्ति व अमरीकी प्रतिमान इन्हीं तथा इन राजनीतिक व्यवस्थाओं व अनुरूप राजनीतिक संस्थाओं का न कुछ राज्यों (14) में ही रोक रहे जायेंगे। बस भी लोकतन्त्र का उदारवादी प्रतिमान अपनाए हुए राज्य एक के बाद दूसरे उससे विलग हो जा रहे हैं। साफ़ावर के परिवर्तन की प्रवृत्ति भी आजकल अज्ञात पर है। विकासशील राज्यों, विशेषकर ब्रिटेन व अमरीका के संसदीय व अध्यात्मिक ढाँचे एक के बाद दूसरे राज्यों में गिरते जा रहे हैं। यहाँ यह प्रश्न उठता है कि स्वतन्त्र होने पर 'तीसरे विश्व' के करोड़-करोड़ सभी राज्यों में इन दोनों में से एक, विशेषकर ब्रिटेन का संसदीय प्रतिमान या ढाँचा अपनाकर, उसके त्याग का इनका जल्दी ही गन्तव्य देना क्यों आरम्भ कर दिया? अनेक न तो योही बढिनाई जाने ही इनका विशेषकर संसदीय प्रणाली को, छोड़ ही दिया है। शेष मुजीबुर्हमान द्वारा बंगला देश में संसदीय प्रणाली का परिवर्तन करना तथा भारत में मविप्रान के मजानों पर रिपोर्ट देन के लिए विभिन्न स्वर्ण सिंह समिति के सामने एक यह प्रश्न भी होता कि क्या भारत में संसदीय प्रणाली के स्थान पर अध्यात्मिक प्रणाली उपयुक्त रहेगी, इस बात का प्रमाण है कि कम से कम संसदीय प्रणाली का भविष्य तो विदेश उज्ज्वल नहीं है? यद्यपि स्वर्ण सिंह समिति ने 29 मई 1976 में अपनी अन्तिम रिपोर्ट अखिल भारतीय कांग्रेस समिति के सामने प्रस्तुत करने हुए भारत में संसदीय व्यवस्था का बनाए रखने की बात कही थी फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि विकासशील राज्यों में संसदीय प्रणाली सभी समय तक लोकप्रिय रहे सकेगी? काम में संसदीय प्रणाली का परिवर्तन तथा अमरीका की अध्यात्मिक व्यवस्था का नहीं अपनाता बल्कि तीसरी व्यवस्था की प्रवृत्ति के आधार पर ही नहीं समझाया जा सकता है। आजकल की जटिल राजनीतिक परिस्थितियों में ऐसी शासन व्यवस्था की प्राप्ति की जाने लगी है जिसमें शासन तेजी से आर्थिक विकास की व्यवस्था करने की स्थिति में हो। बस तो संसदीय प्रणाली इसकी श्रेष्ठतम व्यवस्था करने वाली मानी जाती है पर इस प्रणाली के सफल संचालन के लिए विशेष प्रकार की राजनीतिक संस्था का होना आवश्यक है। अखिल नवोदित राज्यों में प्रारम्भिक जीवन में संसदीय प्रणालियाँ

अपनाई पर तुरन्त ही यह इन व्यवस्थाओं में अन्तर्निहित विरोधाभासों (inherent contradictions) के दबावों व तनावों से व्यवहार में टूटने लगीं। फलतः इनमें या तो लोकतन्त्र की बलि की वेदी पर चढ़ना पड़ा या कुशल नेतृत्व व शक्तिशाली पर दमोय आधार से मुक्त, कार्यपालिका की सलाह में संसदीय प्रणाली को ही छोड़ दिया गया।

वर्तमान समय में विश्व के अधिकांश राज्यों के लिए न तो अमरीका की तरफ का अध्यक्षतात्मक शासन और न ही ब्रिटेन में प्रचलित संसदीय शासन आकर्षक रहा है। इन दोनों ही व्यवस्थाओं के सैद्धान्तिक खिचाव अभी भी छीन नहीं हुए हैं पर यथार्थवादी राजनीतिक परिस्थितियाँ अनेकों राजनेताओं को इनकी प्रशंसा से आगे नहीं बढ़ने देती हैं। आज़कल फ्रांस के पाचवें गणतन्त्र द्वारा स्थापित प्रतिमान अधिक चर्चित हैं। कार्यपालिकाओं के बढ़ते हुए महत्त्व के अनुरूप यही व्यवस्था रह जाती है। अतः बचे-बुचे 'लोकतन्त्रों' में भविष्य में शासन व्यवस्था का क्या ढांचा रहेगा यह कहना कठिन है। पर इतना तो निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि ब्रिटेन व अमरीका की संसदीय व अध्यक्षतात्मक व्यवस्थाएँ अन्ततः इन दोनों राज्यों में ही प्रचलित रह जाएंगी तथा अन्यत्र इस नमूने की शासन व्यवस्थाएँ या तो समाप्त हो गई हैं या निकट भविष्य में समाप्त होने की सम्भावना रखती हैं।^१

संसदीय व अध्यक्षतात्मक शासन प्रणालियों को सबसे बड़ा खतरा वैचारिक अभ्याघात (ideological onslaught) का दिखाई पड़ता है। वर्तमान विश्व में विचारधाराओं के टकराव इतने प्रबल होन आ रहे हैं कि कई देश विचारधारा विशेष के अभ्याघात से बचाव के लिए सवैधानिक ढांचों व प्रतिद्वन्द्वों से मुक्त आचरण करने लगते हैं। यहाँ यह भी ध्यान रखना है कि स्वयं ब्रिटेन व अमरीका में सिद्धान्त व व्यवहार में बहुत अन्तर आ गया है। वैसे भी अब सरकार का ढांचा किसी व्यवस्था की वास्तविक कार्य प्रणाली का एक मामूली नियामक तन्त्र रह गया है। अगर यह बात स्वीकार कर ली जाए तो फिर शासन व्यवस्थाओं की संरचनात्मक व्यवस्थाओं का महत्त्व ही नहीं रह जाता है और इस आधार पर किसी व्यवस्था को संसदीय या अध्यक्षतात्मक शासन का नाम देना ही अर्थहीन हो जाता है। अतः संसदीय व अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्थाओं में भविष्य के बारे में या कुछ ऊपर कहा गया है वह ठीक ही माना जा सकता है।

शक्तियों का पृथक्करण : सिद्धान्त और व्यवहार (Separation of Powers : Theory and Practice)

अरस्तू से लेकर आज तक के प्रमुख राजनीतिशास्त्रियों की सबसे महत्वपूर्ण चिंता राजनीतिक शक्ति के अर्थ और इसके उचित प्रयोग के सम्बन्ध में रही है। राजनीतिक शक्ति की प्रकृति, इसकी परिभाषा, इसके विभिन्न पहलू, इसका स्थानावन व भाव इत्यादि प्रश्नों में श्रेष्ठतम मस्तिष्कों की अभी तक उलझाए रखा है। इसी तरह राजनीति-शास्त्र के विद्वानों की यह चिंता भी प्रमुख उत्पत्तियों पैदा करती रही है कि शक्ति का प्रभाव (influence) अवपीडन (coercion) बाध्यता, (compulsion), नियंत्रण (control), शासन करने (govern), सत्ता (force), प्रलोभन (inducement), और अनुमयन (persuasion) इत्यादि से कैसे अन्तर किया जाए ? किन्तु इन सबमें गम्भीर व अत्यधिक पैचोड़ा समस्या यह रही है कि राजनीतिक शक्ति के कारण और इसके प्रयोग की ऐसी व्यवस्था कैसे की जाए जिससे इसका सदा ही सदुपयोग होता रहे ? इसी समस्या का समाधान-प्रयत्न राजनीतिक व्यवस्थाओं और संस्थाओं की अगणित विविधताओं के लिए प्रमुख रूप से उत्तरदायी रहा है। क्योंकि, मानव हमेशा से ही राजनीतिक शक्ति के बेबस सदुपयोग की व्यवस्था करने के लिए एक के बाद दूसरी व्यवस्था व संरचना का सृजन करता रहा है। और यह क्रम आज भी सतत रूप से चल रहा है। फिर भी आज तक मानव मस्तिष्क ऐसी सुस्वागत संरचना की रचना नहीं कर पाया है जो राजनीतिक शक्ति के दुर्लभ से बचाव की शत प्रतिशत गारंटी उपलब्ध करा सके। इन बड़े प्रश्नों के साथ ही एक छोटा किन्तु निर्णयकारी प्रभाव रखने वाला प्रश्न और उत्पत्तियों पैदा करता है। यह प्रश्न है कि राजनीतिक शक्ति के किस प्रकार के प्रयोग को इसका सदुपयोग व किस प्रकार के प्रयोग को दुर्लभयोग कहा जाए ? हम इस अध्याय में इन दोनों ही प्रश्नों का सतोपजनक उत्तर खोजने में साथ ही साथ इस सम्बन्ध में किए गए प्रयत्नों का संक्षिप्त विवेचन भी कर रहे हैं। राजनीतिक शक्ति के दुर्लभयोग से बचाव की अनेकों व्यवस्थाओं व सुस्वागत संरचनाओं का भूत सार यह है कि इस शक्ति के प्रयोगकर्ताओं पर ऐसे प्रभावी नियन्त्रण लगाए जाए जिससे शासन इसका सही प्रयोग करने में अनायास और कुछ बर हो नहीं सके। इस सम्बन्ध में एक प्रश्न यह भी उठ खड़ा होता है कि कौनसी सुस्वागत व्यवस्था शक्ति के दुर्लभयोग से बचाव की श्रेष्ठतम व्यवस्था करते हुए इसके उचित प्रयोग में अनावश्यक रूप से बाधाएं उत्पन्न नहीं

करेगी ? कई बार ऐसा देखा जाता है कि शक्ति-प्रयोग समुचित ढंग से किया जा सके इसके लिए की गई सस्यागत संरचना हर कदम पर शक्ति के प्रयोग पर धकाए खड़ी करके इसका प्रयोग करने में बाधाएं उत्पन्न करती हुई पाई गई है। किन्तु इस सम्बन्ध में इस अध्याय की सीमाओं में विचार करना सम्भव नहीं होने के कारण हम केवल राजनीतिक शक्ति को नियंत्रित रखने के विभिन्न प्रकरणों पर ही अपना ध्यान केन्द्रित करने का प्रयास करेंगे।

राजनीतिक शक्ति के प्रयोग करने वालों की तरफ दृष्टिपात करें तो हर राजनीतिक व्यवस्था में कुछ लोगो द्वारा ही इसका व्यवहार में प्रयोग करने की सस्यागत व्यवस्थाएं विद्यमान मिलेंगी। स्वेच्छाचारी व्यवस्थाओं में तो केवल एक व्यक्ति द्वारा ही शक्ति का प्रयोग होना है। अतः सत्ता के दुरुपयोग से बचाव की व्यवस्था का सम्बन्ध इन्हीं शासकों से ही सम्बन्धित है। इनको नियंत्रित रखने की अनेक व्यवस्थाओं में से एक व्यवस्था सत्ता का सस्याकरण करना है। अर्थात् राजनीतिक शक्ति व्यक्तिओं के वनिस्वत सस्याओं में निहित करना है। इसमें राजनीतिक शक्ति का विभाजन या पृथक्करण करके इसको अलग अलग सस्याओं में रखा जाता है। इस प्रकार, राजनीतिक शक्ति का कार्यात्मक विभाजन करके व इसको विभिन्न सस्याओं व व्यक्तिओं में निहित करके इसके प्रयोगकर्ताओं को सुनियंत्रित रखने का प्रयास सम्भी अवधि से प्रचलन में है। जोसेफ ला पालोम्बरा का तो कहना है कि 'शक्तिों का पृथक्करण या विभाजन, शक्तियों के मतमाने प्रयोग या इनके निरपेक्ष (absolute) दुरुपयोग से कुछ सुरक्षा व्यवस्था के माध्यम के रूप में, मानव की सबसे महत्वपूर्ण राजनीतिक खोजों में से एक है।' ¹ यही कारण है कि राजनीतिक शक्ति को विभाजित करके, उससे प्रयोग को नियंत्रित रखने का प्रयत्न रोमन युग की शासन व्यवस्था में भी देखने को मिलता है। काल जे० फ्रडरिक ने तो इनके लम्बे इतिहास की अपनी पुस्तक कांस्टीट्यूशनल गवर्नमेंट एण्ड डेमोक्रेसी में विस्तार से विवेचन करके यह साबित करने का प्रयास किया है कि आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं की पेशीदगियों व राज्य शक्ति के नियंत्रण के अनौपचारिक उपकरणों के विकास के बावजूद शक्ति विभाजन व शक्ति पृथक्करण आज भी सविधान-बाद की एक मात्र पक्की गारन्टी बना हुआ है।

शक्तिों के पृथक्करण से शक्ति को नियंत्रित रखने का प्रचलन बहुत लोचतन्त्रों की ही विशेषता नहीं है। स्वेच्छाचारी या कम लोकतान्त्रिक शासना में भी तानाशाह अपनी शक्ति सुरक्षा के लिए, शक्ति के बंटवारे या शक्ति के वितरण के माध्यम से ठोस नियंत्रण व्यवस्थाएं स्थापित करके अपने अलावा अन्य किसी व्यक्ति व गुट को शक्ति का दुरुपयोग करने से रोके रखता है। अतः शक्ति के दुरुपयोग से बचाव के लिए शक्ति नियंत्रण की मुख्यवस्था शक्ति पृथक्करण द्वारा प्राचीन काल से ही की जाती रही है। शक्ति पृथक्करण द्वारा शक्ति का नियंत्रण जिस प्रकार होता है इसके लिए हम शक्ति

¹ Joseph La Palombara *Politics in Nations* New York, Prentice Hall, Inc., 1974, p. 82.

पृथक्करण का अर्थ व परिभाषा और इस सिद्धान्त की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि पर दृष्टिपात करना होगा।

शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (HISTORICAL BACKGROUND OF THE THEORY OF SEPARATION OF POWERS)

राजनीतिक शक्ति का दुरुपयोग नहीं हो इसके लिए यह आवश्यक है कि इस शक्ति का उपयोग इस प्रकार किया जाए जिससे नागरिकों की स्वतंत्रताएं सुरक्षित बनी रहें तथा राजनीतिक शक्ति के प्रयोगकर्ता अपने हर कार्य के लिए उत्तरदायित्व निभाएं। इसके लिए शक्तियों को संस्थाओं में निहित करने उन्हें नियंत्रित करने का प्रयत्न प्राचीन समय से ही चला आ रहा है। शक्तियों का संस्थाकरण करना वास्तव में शक्तियों को विधान द्वारा अर्थात् विधि द्वारा प्रतिबन्धित करना है। हर राज्य में शासकों को प्रबंधनात्मक बनाए रखने के लिए उन पर किसी न किसी प्रकार की नियंत्रण व्यवस्था का तगाना आवश्यक है। जैसे तो विधान द्वारा सरकार के तन्त्र की स्थापना मात्र ही शक्ति की नियंत्रण व्यवस्था बन जाती है फिर भी विधान स्पष्ट रूप से सरकार की शक्तियों का ठोस नियन्त्रण भी करे यह आवश्यक है। इसके लिए विधान द्वारा शक्तियों को दो प्रकार से नियंत्रण में रखा जाता रहा है। प्रथम विधि में शासन शक्तियों का कार्यात्मक विभाजन (functional division) किया जाता है और दूसरी विधि में राज्य की शक्तियों का प्रादेशिक या भौगोलिक विभाजन किया जाता है। शक्तियों का कार्यात्मक विभाजन ही शक्ति पृथक्करण कहा जाता है। राज्य शक्ति का भौगोलिक विभाजन, संघात्मक व्यवस्थाओं में (शक्तियों के भौगोलिक विभाजन के लिए अध्याप्य स्वरूप दे दिए) किया जाता है। दोनों ही विधियों द्वारा राज्य शक्ति का एक स्थान पर केन्द्रण न होने देना है जिससे उसकी दुरुपयोग की सम्भावना कम से कम हो जाए। हम यहां शक्तियों के नियंत्रण की प्रथम विधि से ही सम्बन्धित होने के कारण इसके विवेचन तक ही सीमित रहेंगे।

मात्र इतिहास की तरफ दृष्टिपात करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि शक्ति को शक्ति के द्वारा ही नियंत्रित किया जा सकता है। भारत में शक्ति, शक्ति के द्वारा ही नियंत्रित रह सकती है। उदाहरण के लिए किसी शक्तिशाली संस्था को नियंत्रित रखने के लिए यह आवश्यक है कि उसकी नियंत्रण संस्था को उसकी ही शक्तिशाली संस्थाएं बनाएं अन्यथा वह संस्था उसका नियंत्रण नहीं कर सकेगी। अतः राजनीतिक शक्तियों के दुरुपयोग को रोकने के लिए उनको नियंत्रित करने की व्यवस्था शासन शक्तियों को प्रथम करके की जाती है, दूसरे—

- (1) शक्ति, शक्ति की नियंत्रण बन जाती है।
- (2) शक्ति, शक्ति द्वारा गठित हो जाती है।
- (3) शक्ति केवल अपने ही अधिकार क्षेत्र में सीमित रहती है।

(4) शक्ति अन्य शक्ति के अधिकार क्षेत्र का अतिव्रमण करने में असमर्थ हो जाती है और

(5) शक्ति अन्य शक्तियों के समान हो जाती है।

राज्य शक्ति को देखने पर यह स्पष्ट लगता है कि राज शक्ति की अभिव्यक्ति साधारणतया तीन रूपों में होती है। दूसरे शब्दों में, राज-शक्ति के स्पष्टतः तीन पहलू होते हैं जो प्रकृति की दृष्टि से आपस में सम्बन्धित होते हुए भी भिन्न भिन्न होते हैं। राज्य शक्ति का एक पहलू राज्य की इच्छा से सम्बन्धित है। सार्वजनिक जीवन के विषय में राज्य की नीति, सार्वजनिक सुरक्षा तथा समाज कल्याण के बारे में मूल्यांकन उद्देश्यों को ही राज्य की इच्छा कहते हैं। इसकी अभिव्यक्ति के लिए अर्थात् इस इच्छा को पूर्ण रूप देने के लिए संस्थागत संरचना को व्यवस्थापिका या विधान मंडल कहते हैं। व्यवस्थापिका कानून बनाकर राज्य की इच्छा को अभिव्यक्त करती है और व्यावहारिक रूप देती है। यह राज्य शक्ति की व्यावहारिक अभिव्यक्त संस्था है। राज शक्ति की अभिव्यक्त इच्छा को कार्यरूप देने वाली संरचनात्मक व्यवस्था, राज-शक्ति का दूसरा पहलू है। व्यवस्थापिका द्वारा निमित्त कानून एवं उसके द्वारा निर्धारित नीति को कार्यान्वित करने का काम राज-शक्ति के दूसरे पहलू से सम्बन्धित संरचना का ही है। इसे कार्यपालिका का नाम दिया गया है। राज-शक्ति का तीसरा पहलू विधियों की व्याख्या से सम्बन्धित है और इसे न्यायपालिका के नाम से जाना जाता है। 'व्यवस्थापिका द्वारा निमित्त तथा कार्यपालिका द्वारा कार्यान्वित कानूनों का पालन ठीक तरह से तथा उनके वास्तविक अभिप्राय के अनुसार हो रहा है, इसका निर्णय न्यायपालिका द्वारा किया जाता है।' इससे स्पष्ट है राज्य शक्ति के तीन पहलू स्पष्ट रूप से भिन्नता रखते हैं। व्यवस्थापिका राज-शक्ति का कानूनों के रूप में निर्माण करती है, कार्यपालिका, व्यवस्थापिका द्वारा निमित्त राज-इच्छा को कार्यान्वित करती है तथा न्यायपालिका यह देखती है कि राज्य इच्छा का निर्माण व कार्यान्वयन ठीक प्रकार से हुआ है या नहीं। इन तीनों संस्थाओं को सम्मिलित रूप से सरकार कहा जाता है।

राज शक्ति के यह तीन पहलू राज्य के विकास के प्रारम्भिक चरणों में ही पृथक्-पृथक् मान लिये गये थे। इसलिए ही किसी लेखक ने यहाँ तक कह दिया है शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त उतना ही पुराना है जितनी पुरानी राज्य नामक संस्था है। हम इस कथन को तो अतिशयोक्तिपूर्ण ही कहेंगे, पर इतना जरूर है कि राजनीति को तीन भागों में बांटने का विचार अति प्राचीन काल से चला आ रहा है। प्लेटो ने 'लॉज' में मिश्रित राज्य का विचार रखा था। अरस्तू ने 'सरकार की असेम्बली', 'मजिस्ट्रेट' तथा 'जुडीशियरी' नामक तीन भागों में बाँटा था² इस प्रकार अरस्तू ने शासन के वैधानिक प्रशासकीय और न्यायिक रूप तथा इनके अलग-अलग कार्य मानकर राजशक्ति के

²[Iqbal] Narain, *Rajneeti Shashtra Ke Mool Siddhant*, Agra, Ratan Prakashan Mandir, 1974, p. 285

³Aristotle, *The Politics* (Trans), Ernest Barker, New York, Oxford University Press, 1946, Book IV, Chapter XIV

पृथक्करण का संकेत दिया था। रोम के गणतंत्र में भी शासन कार्यों का विभाजन था। इसकी चर्चा रोमन लेखक पोलिबियस तथा सिसरो की रचनाओं में भी मिलती है। इसके बाद अनेक विचारकों के लेखों में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से इसकी चर्चा मिलती है। किन्तु इनमें से किसी ने भी शक्तियों के पृथक्करण की उस रूप में चर्चा नहीं की थी जिस अर्थ में उस सिद्धान्त को बाद में समझा जाने लगा था। इसी तरह 'सविदा-सिद्धान्त' के प्रमुख लेखक जॉन लॉक ने जब राजशक्ति को व्यवस्थापन, शासन तथा राजनय सम्बन्धी शक्तियों में विभाजित करने की बात कही तो वह गद्दी अर्थात् शक्ति पृथक्करण की बात नहीं करके शक्तियों की प्रकृति सम्बन्धी भिन्नता पर ही जोर देता हुआ कहा जा सकता है।

इस प्रकार यह कहना तो सही है कि राज्य शक्ति के विभाजन का विचार अति-प्राचीन है, किन्तु शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को हम मोन्टेस्क्यू से पीछे नहीं ले जा पाते हैं। हर्मान फाइनर ने ठीक ही लिखा है कि 'शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त प्रथम बार पूर्ण रूप में बेनस मोन्टेस्क्यू द्वारा ही प्रतिपादित किया गया था।'⁴ फाइनर ने आगे लिखा है कि 'शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त मोन्टेस्क्यू का अपना ही है यद्यपि इसके कुछ संकेत जॉन लॉक की पुस्तक सिविल लिवर्मेंट भी मिलते प्रतीत होते हैं।'⁵ अतः राज-शक्ति के पृथक्करण के नाम से जा सिद्धान्त राजनीति शास्त्र में प्रचलित है तथा जिसके अनुसार व्यवस्थापन, शासन तथा न्याय, तीनों से सम्बन्धित शक्तियों का प्रयोग पूर्णतः स्वतन्त्र व भिन्न-भिन्न हाथों में होना चाहिए उसका जनक फ्रांसीसी विचारक मोन्टेस्क्यू ही की कहा जाना चाहिए। मोन्टेस्क्यू की तरह बिटेन के एक विधिशास्त्री ब्लेक्स्टोन ने भी राज-शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त का बाद में विस्तार से विवेचन किया था। अतः इस सिद्धान्त से मुख्यतया मोन्टेस्क्यू का नाम जोड़ा जा सकता है जो सही अर्थों में इसका जनक था।

शक्ति-पृथक्करण की आवश्यकता

(THE NECESSITY OF SEPARATION OF POWERS)

शक्ति-पृथक्करण सिद्धान्त की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि से यह विचार प्रस्तुत होता है कि सरकार की तीनों शक्तियों को पृथक्-पृथक् कर दिया जाए तो शासक शक्तियों का दुरुपयोग नहीं कर सकेंगे तथा नागरिकों की स्वतंत्रता सुरक्षित रह सकेगी। प्लेटो, अरस्तू, पोलिबियस, सिसरो और जॉन लॉक ने सरकार की जिन शक्तियों के विभाजन का जिक्र किया है उनके पीछे मूल रूप से उनका यही मन्तव्य था कि शक्तियों को विभाजित करने से इनके दुरुपयोग से बचाव की व्यवस्था हो जाती है। लॉक से पहले के विचारक इस

⁴Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Governments*, 4th Ed., London, Methuen, 1961, p. 94

⁵Ibid

सम्बन्ध में विशेष विस्तार से इसकी आवश्यकता पर बल नहीं दे पाए थे। किन्तु लॉक ने स्पष्ट रूप से उन तर्कों का उल्लेख किया जिनके कारण शक्तियों का पृथक्करण आवश्यक समझा गया। उसने लिखा है कि सरकार के व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका सम्बन्धी तीनों कार्य एक-दूसरे से पृथक हैं। इनको एक नहीं समझा जा सकता इसलिए इनको सम्पादित करने वाले व्यक्तियों का भी अलग-प्रलग होना आवश्यक है। लॉक इससे आगे केवल व्यवस्थापिका और कार्यपालिका को ही पृथक रखने पर बल देकर रहे गया। उसने न्यायपालिका को पृथक, स्वतन्त्र या निष्पक्ष बनाने का कोई औचित्य प्रस्तुत नहीं किया। अतः लॉक द्वारा प्रतिपादित शक्तियों का पृथक्करण इसकी आवश्यकता पर विशेष प्रकाश नहीं डाल पाया है। कार्यपालिका व व्यवस्थापिका को पृथक रखने के सम्बन्ध में उसका तर्क-शक्ति पृथक्करण पर थोड़ा प्रकाश डालता है। इन दोनों को पृथक करने के सम्बन्ध में लॉक ने लिखा है कि “जिन व्यक्तियों के हाथों में विधि-निर्माण की शक्ति होती है उनमें विधियों को क्रियान्वित करने की शक्ति अपने हाथ में लेने की भी प्रबल इच्छा हो सकती है क्योंकि शक्ति हथियाने का प्रलोभन मनुष्य को एक महान् दुर्बलता है।”⁶

शक्तियों के पृथक्करण की आवश्यकता का विस्तार से विवेचन स्वयं मोन्टेस्क्यू ने ही किया है। वह फ्रांस का रहने वाला था तथा फ्रांस के राजा लुई चौदहवें का समकालीन था। इस समय फ्रांस में राजा की इच्छा ही कानून होती थी तथा उसी का निर्णय न्याय होता था। फ्रांस की तानाशाही के वातावरण में पला और उससे प्रभावित मोन्टेस्क्यू इंग्लैण्ड गया तो उसे वहाँ पर इसके विपरीत स्थिति देखने को मिली। वहाँ उस समय ‘राज्य प्राप्ति’ के बाद राजा की शक्ति मन्त्रिमंडल व संसद की शक्ति के विकास के कारण, बहुत अर्थों में मर्यादित हो चुकी थी। ब्रिटेन की तत्कालीन शासन व्यवस्था को देखकर वह इस निर्णय पर पहुँचा कि वहाँ राज-शक्ति का पृथक्करण है और इस कारण नागरिकों को इतनी स्वतन्त्रता का वातावरण उपलब्ध है। इसी अवलोकन (जो केवल अवस्मान व भ्रातिपूर्ण अवलोकन था) से प्रभावित होकर उसने राज-शक्ति के पृथक्करण के मिडान्न का प्रतिपादन किया। यद्यपि ब्रिटेन की शासन व्यवस्था का उसने भ्रमपूर्ण विश्लेषण किया, किन्तु इस भ्रमात्मक अवलोकन पर राजनीति-शास्त्र को ठोसतम सिद्धान्त देने के लिए समाज हमेशा ही उसका आभारी रहेगा। उसने शक्तियों के पृथक्करण की स्वतन्त्रता की पहली और आखिरी शर्त मान कर इस सिद्धान्त का विस्तार से विवेचन किया।

मी० एफ० स्ट्रांग ने शक्तियों के पृथक्करण की आवश्यकता को व्यापक दृष्टिकोण से देखने का प्रयास किया है। उसने मोन्टेस्क्यू की तरह शक्ति-पृथक्करण का नकारात्मक पक्ष इतना सूक्ष्मपूर्ण नहीं माना है जितना कि इसके सकारात्मक सदर्भ को माना है। उसने इसकी आवश्यकता की राजनीतिक, सामाजिक व शासन की परिस्थितियों में जाड़ते हुए लिखा है कि “शासन के तीन विभाग—विधान-मण्डल, कार्यपालिका और

न्यायपालिका का उदय, वास्तविक कृत्यों के विशेषीकरण (specialization of functions) की एक साधारण प्रक्रिया के फलस्वरूप हुआ है। यह प्रक्रिया सम्यता की प्रगति, उसके कार्य क्षेत्र की वृद्धि और उसने उपकरणों की बढ़ती हुई जटिलता के साथ ही सिद्धान्त और व्यवहार की समस्त शाखाओं में दृष्टिगोचर हुई है। प्रारम्भ में राजा ही विधि का निर्माता, निष्पादक और निर्णायक होता था। किन्तु, बाद में एतत्त्व की इन शक्तियों को दूसरों को सौंपने की प्रवृत्ति का अनिवार्य विनाश हुआ और उसका परिणाम इस त्रिविध विभाजन में प्रकट हुआ। इस प्रक्रिया के अन्तर्गत प्रभुत्व शक्ति का विभाजन नहीं होता है यह तो राज्य के बढ़ते हुए कार्य को निबटाने के लिए एक सुविधाजनक साधन मात्र है। कार्यों का विशेषीकरण एक सीधे-सादे आवश्यकता थी और उसने परिणामस्वरूप श्रमयोजन एवं सीधा-सादा तथ्य था, किन्तु जब राजा की शक्ति निषिद्ध की जाने लगी और संवैधानिक विचारों का प्रचार होने लगा तो इस सीधे-सादे तथ्य ने एक सिद्धान्त का रूप धारण कर लिया। इस सिद्धान्त का स्वतन्त्रता का आधार इन कार्यों के सुविधाजनक विशिष्टीकरण में ही नहीं बल्कि, विभिन्न हाथों में सौंपकर इनमें पूर्ण विभेद स्थापित करने में है। शासन के विकास की एक साधारण प्रक्रिया से स्वतन्त्रता और अधिकारों की एक सिद्धान्त निकालने की इस घटना ने कतिपय सविधानों की अजीब तरह से मोड़ दिया है और तत्समय एवं अतत्समय कार्यपालिकाओं के बीच का आधुनिक भेद शक्ति-पृथक्करण ने प्रस्तुत कर दिया है।”

लॉक, मोन्टेस्क्यू तथा सी० एफ० स्टूअर्ट सोनो ने शक्तियों के पृथक्करण की आवश्यकता पर बल देते हुए एक ही बात को भिन्न-भिन्न प्रकार से प्रकट किया है। ब्लेकरटोन, एम० जे० सी० वाइस और सापालोम्बारा द्वारा दिए गए तर्कों से शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्था निम्नलिखित कारणों से आवश्यक बनी जा सकती है—

- (1) राजनीतिक शक्ति के दुरुपयोग से अचांच की व्यवस्था के लिए।
- (2) नागरिकों की स्वतन्त्रताओं व अधिकारों की सुरक्षा के लिए।
- (3) कार्य विभाजन से विशिष्टीकरण व कार्य-दक्षता में वृद्धि के लिए।
- (4) शक्ति की शक्ति के द्वारा पहरेदारी सम्भव बनाने के लिए।
- (5) राजनीतिक विनाश व आधुनिकीकरण के लिए अपरिहार्य होने के कारण।
- (6) शासन कार्य को सरल व सुविधाजनक बनाने के लिए।
- (7) उत्तरदायित्व का सुनिश्चित निर्धारण करने के लिए।
- (8) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता तथा निष्पक्षता की व्यावहारिकता के लिए।

इस सूची से स्पष्ट है कि शक्तियों के पृथक्करण की आवश्यकता व उपयोगिता का एक नहीं अनेक कारण है। इन कारणों में से अनेक तथ्य वर्तमान युग की परिवर्तित परिस्थितियों के कारण केवल सैद्धान्तिक महत्व के रह गए हैं। राजनीतिक दलों के विनाश व अन्य लोचनान्तरक प्रक्रियाओं ने शक्तियों के पूर्ण पृथक्करण को अनावश्यक

बना दिया है। इस सम्बन्ध में हम इस सिद्धान्त के मूल्यांकन के समय विस्तार से विचार करेंगे, किन्तु एक पहलू को लेकर शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त उत्तरोत्तर दृढ़ होता जा रहा है और वह है न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता की व्यावहारिक बनाने के साधन के रूप में इसका योगदान। आधुनिक समय में सभी संवैधानिक राज्य, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के कम से कम प्रयोग से न्यायाधीशों को दलबन्दी की भावना के उतार-चढ़ाव से परे रखने का प्रयास करते हैं। इसी के माध्यम से केवल अपराध या भ्रष्टाचार की अवस्था को छोड़कर न्यायाधीशों का हटाना कठिन बनाकर, उनकी पदावधि सुरक्षित करते हुए, उनकी स्वतन्त्रता की निष्पक्षता सुनिश्चित करने की व्यवस्था, हर लोकतान्त्रिक राज्य में शक्तियों के पृथक्करण के द्वारा ही की जाती है। शक्तियों के पृथक्करण के कम से कम आंशिक उपयोग से समस्त संवैधानिक राज्यों में न्यायिक निकायों को ऐसी हैसियत बना दी जाती है कि वह बेतुके और मनमाने हस्तक्षेप से मुक्त रहे और उनकी अवधि सुरक्षित रहे जिससे कि वे अपने विवेक के विरुद्ध कार्य की आकांक्षा के शिकार न हों। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता के लिए शक्तियों का पृथक्करण संचारमय व्यवस्थाओं के लिए आधारभूत है। संविधान की व्याख्या, रक्षा व नागरिकों के अधिकारों के रक्षक के रूप में स्वतन्त्र, निष्पक्ष व पृथक् न्यायालय अनिवार्य है और इस कारण शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त एम० जे० सी० वाइल के शब्दों में "बार-बार भिन्न भिन्न रूपों में प्रस्थापित होता रहा है।"⁸ किन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त केवल आंशिक रूप से न्यायालयों की निष्पक्ष रखने के साधन के रूप में ही आवश्यक माना जाता है। शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के इतिहास के विवेचन में हमने देखा है कि इस सिद्धान्त का महत्व तब तक कुछ नहीं था जब तक राजनीतिक स्वतन्त्रता का प्रश्न महत्वपूर्ण नहीं बन गया। हरमन फाइनर ने इस सम्बन्ध में बहुत ठीक ही लिखा है कि "शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का राजनीति-विज्ञान में तब तक विशेष स्थान नहीं रहा जब तक कि राजनीतिक स्वतन्त्रता का मुद्दा या विचार अति आवश्यक नहीं बन गया"⁹ अतः शक्तियों के पृथक्करण की आवश्यकता का एक नही अनेक कारण है और अलग-अलग परिस्थितियों में इसका महत्व उतार-चढ़ाव के दौर से गुजरता रहा है और अविध्य में भी शायद ऐसे उतार चढ़ाव चलते रहेंगे।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का अर्थ व परिभाषा

MEANING AND DEFINITION OF THE THEORY OF SEPARATION OF POWERS)

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की व्याख्या स्वयं मोन्टेस्क्यू के शब्दों में इस प्रकार है—'प्रत्येक सरकार में तीन प्रकार की शक्तियां होनी हैं व्यवस्थापन सम्बन्धी,—इस

⁸M J C. Wille, *Constitutionalism and Separation of Powers*, London Oxford University Press, 1967, p. 11

⁹Herman Finer, *op cit*, p. 94

शक्ति के अनुसार शासक अस्थायी या स्थायी कानूनों का निर्माण करता है और पहले से बने हुए कानूनों का संशोधन अथवा उनकी समाप्ति करता है। दूसरी शासन सम्बन्धी— जिसके अनुसार वह सन्धि करता है अथवा युद्ध की घोषणा करता है, अन्य देशों को राजदूत भेजता है तथा उनके राजदूतों को अपने महा स्थान देता है, सार्वजनिक सुरक्षा की स्थापना तथा आक्रमणों से रक्षा की व्यवस्था करता है।—तीसरी न्याय सम्बन्धी, इस शक्ति के अनुसार वह अपराधियों को दण्ड देता है, अथवा व्यक्तियों के शत्रुओं का निवटारा करता है। व्यवस्थापन तथा शासन सम्बन्धी शक्तियाँ जब किसी एक व्यक्ति अथवा शासकों के समूह में निहित हो जाती हैं तो स्वतन्त्रता का कोई अस्तित्व नहीं हो सकता। ऐसी दशा में इस बात का भय रहता है कि एक राजा अथवा सत्ता अस्माचारी कानूनों का निर्माण कर ले और उन्हें अत्याचार पूर्ण ढंग से कार्यान्वित करे। इसी प्रकार, यदि न्याय सम्बन्धी शक्ति को व्यवस्थापन अथवा शासन सम्बन्धी शक्तियों से पृथक् नहीं किया जाता तो भी स्वतन्त्रता सम्भव नहीं होती है। यदि वह (न्याय शक्ति) व्यवस्थापन शक्ति के साथ जोड़ दी जाएगी तो प्रजा के जीवन और उसकी स्वतन्त्रता को स्वेच्छाचारी नियंत्रण का शिकार बनना पड़ेगा क्योंकि उस दशा में न्यायकर्ता ही व्यवस्थापक होगा। यदि इस (न्याय शक्ति को) शासन शक्ति के साथ जोड़ दिया जाएगा तो न्यायकर्ता का व्यवहार हिसाब एव अत्याचारी हो जाएगा।”¹⁰

मोन्टेस्क्यू द्वारा शक्तियों के पृथक्करण की व्याख्या से दो बातें मुख्य रूप से उभरती हैं। उसने मुख्य रूप से दो प्रस्थापनाएँ स्थापित की हैं। यह इस प्रकार हैं—

- (1) सरकार में तीन प्रकार की पृथक्-पृथक् शक्तियाँ हैं।
- (2) स्वतन्त्रता प्राप्त करने के लिए इन शक्तियों का केन्द्रण नहीं होना चाहिए।

इस प्रकार मोन्टेस्क्यू की मान्यता है कि हर प्रकार की सरकार में व्यवस्थापन, कार्य-पालन और न्यायपालन की तीन शक्तियाँ विद्यमान रहती हैं। वह यह धारणा रखता है कि सरकारें नौ यह तीनों शक्तियाँ अलग-अलग प्रकार की विशिष्टताओं से युक्त होती हैं और इस कारण यह अलग-अलग रखी जा सकती हैं। वह ऐसी कोई सरकार नहीं मानता जिसको अनिवार्यतः यह तीन कार्य निष्पादित नहीं करने होते हैं। उसकी मान्यता है कि अगर वह तीन प्रकार के कार्य अलग अलग रखे जाकर एवं जगह केन्द्रित कर दिए जाएं तो इससे व्यक्ति की स्वतन्त्रता समाप्त हो जाएगी। क्योंकि कानून बनाने वाला, मनमाने ढंग से उसको लागू करेगा और लागू करने में हुई गलती से अपने आपको स्वयं ही न्यायकर्ता होने के कारण बचा लेगा। इसलिए ऐसी अवस्था में मोन्टेस्क्यू शक्ति के एक स्थान पर केन्द्र के विरुद्ध के रूप में शक्तियों के पृथक्करण का विचार रखता है और इस शक्ति पृथक्करण से व्यक्ति की स्वतन्त्रता की सुरक्षा सम्भव मानता है। उसकी प्रमुख चिंता व्यक्ति की स्वतन्त्रता को छतरे से बचाने के लिए राज्य की शक्तियों के एकत्रीकरण को रोकना है। इसको रोकने का एकमात्र साधन उक्त शक्तियों के पृथक्करण में निहित दिखाई दिया। इस तरह, मोन्टेस्क्यू व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा के

¹⁰ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Book XI, London 1966, Chapter VI.

लिए शक्तियों के एकत्रीकरण के स्थान पर शक्तियों के पृथक्करण का विचार प्रस्तुत करता है तथा शक्तियों के प्रस्तावित पृथक्करण की औचित्यता इस आधार पर पुष्ट करता है कि सरकार में शक्तियाँ ही विविध प्रकार की होती हैं। सरकार की यह शक्तियाँ प्रकृति में एक दूसरी से विशिष्ट प्रकार की होने के कारण अलग अलग ही रहनी चाहिये अन्यथा इनका दुरुपयोग होगा और व्यक्ति की स्वतन्त्रता समाप्त हो जाएगी। इस तरह मोन्टेस्क्यू शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वतन्त्रता के अपने विचारों के ईर्द-गिर्द प्रस्थापित करता है। अतः उसके स्वतन्त्रता सम्बन्धी विचारों का विवेचन करना प्रासंगिक होगा।

मोन्टेस्क्यू स्वतन्त्रता को श्रेष्ठतम मानवीय अर्थाई मानता है। उसके अनुसार राज्य नाम की सस्या के आविर्भाव से स्वतन्त्रता के राजनीतिक पक्ष का महत्त्व बढ जाता है। राजनीतिक स्वतन्त्रता की परिभाषा करते हुए उसने लिखा कि 'जो हम चाहे उसे करने और जो नहीं चाहे उसे नहीं करने की स्वतन्त्रता ही राजनीतिक स्वतन्त्रता है। इसे वह स्वच्छन्दता नहीं मानता, अपितु विधि के अन्तर्गत अर्थात् विधि जो कुछ करने की इजाजत दे, उसी के अनुसार जो चाहे कर सके और जो नहीं चाहे नहीं कर सके, ही राजनीतिक स्वतन्त्रता है। संक्षेप में, विधि के अनुसार व्यवहार ही स्वतन्त्रता है।' (liberty is behaviour within law) इस प्रकार की स्वतन्त्रता की सब सरकारों में इच्छा की जाती है। पर हर प्रकार की सरकार में यह सम्भव नहीं हो सकती। इसके लिए उदार (moderate) या संतुलित सरकार का होना जरूरी है। इतना ही नहीं, उदार व संतुलित सरकारों में भी स्वतन्त्रता तभी सम्भव है जब शक्तियों का दुरुपयोग नहीं हो। उसके अनुसार शक्तियों के दुरुपयोग से बचने और राजनीतिक स्वतन्त्रता स्थापित करने के लिए यह आवश्यक है कि राजनीतिक शक्ति पर इस भाँति नियन्त्रण लगाया जाए कि किसी भी व्यक्ति को कोई भी ऐसा कार्य करने के लिए बाध्य नहीं किया जा सके जिसे करने के लिए कानून विवश नहीं करता हो और न ही जो कानून द्वारा अनुमोदित हो।

इस स्तर पर मोन्टेस्क्यू इतिहास के अनुभव की चर्चा करता है और लिखता है कि "निरन्तर का अनुभव यह स्पष्ट करता है कि प्रत्येक व्यक्ति जिसके पास सत्ता है उसकी प्रवृत्ति उस शक्ति का दुरुपयोग करने की होती है और वह अपनी शक्ति को सब तक बढाता जाता है जब तक उसका सामना किसी नियन्त्रक सीमा से नहीं होता है।"¹¹ मोन्टेस्क्यू के अनुसार ऐसी नियन्त्रक सीमा केवल एक ही परिस्थिति में सम्भव हो सकती है। जब शक्तियों का पृथक्करण करने शक्ति को शक्ति का नियन्त्रक व संतुलक बना दिया जाय। अतः मोन्टेस्क्यू ने इस बात पर अत्यधिक जोर दिया कि व्यवस्थापन, शासन और न्याय सम्बन्धी सभी शक्तियाँ पूर्णरूप से पृथक् पृथक् हाथों में हानी चाहिए और किसी विभाग से सम्बन्धित अधिकारियों को यह अधिकार नहीं होना चाहिए कि वे अन्य विभाग की शक्ति को हथिया सकें अथवा उसमें हस्तक्षेप कर सकें। मोन्टेस्क्यू की दृढ

¹¹Op cit, Chapter VI¹²Ibid

मान्यता थी कि सत्ता का पद अनिवार्यतः पतन की ओर ले जाता है। अतः इससे बचाव के लिए 'सत्ता-रोक' और शक्तियों का सन्तुलन आवश्यक है। उसके अनुसार स्वतन्त्रता सभी बनी रह सकती है जब व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका ये तीन अंग अपना कार्य अलग-अलग करे तथा एक-दूसरे के क्षेत्र पर हावी न हो। वह यह मानता था कि जब शक्ति का एक अंग यदि दूसरे अंग के कार्य में हस्तक्षेप न करे तब ही शक्ति का सन्तुलन रह सकता है। इसकी व्यवस्था सरकार की तीनों शक्तियों को एक-दूसरे से पृथक् करने पर ही हो सकती है। इस तरह, मोन्टेस्क्यू व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा का एक मात्र साधन राज्य शक्तियों के पृथक्करण द्वारा ही मानता है। उसके द्वारा प्रतिपादित शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है —

(1) सरकार की व्यवस्थापन, कार्यपालन और न्यायपालन शक्तियाँ अलग-अलग संस्थाओं में निहित रहे।

(2) सरकार की इन तीन शक्तियों की संस्थाओं के कार्मिक (personnel) भी पृथक्-पृथक् व्यक्ति रहे।

(3) सरकार की शक्ति की हर संस्था व संस्था के कार्मिक केवल अपने अधिकार क्षेत्र में सीमित, स्वतन्त्र और सर्वोच्च रहे।

इस प्रकार, मोन्टेस्क्यू की मान्यता थी कि शक्ति को शक्ति से पूर्ण पृथक् करके शक्ति को ही शक्ति का नियन्त्रण बनाया जा सकता है। इसलिए वह कहता है कि ' (1) सरकार की शक्तियाँ स्पष्ट रूप से एक-दूसरे से पृथक् की जाएं, (2) हर पृथक् की गई शक्ति या सत्ता का सुनिश्चित व सुव्यवस्थित कार्य क्षेत्र निर्धारित रहे, (3) किसी भी सत्ता को अन्य सत्ता के क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण नहीं करने दिया जाए और (4) हर सत्ता को हर अन्य सत्ता के समान ही बराबर बना दिया जाए ।'¹² इस प्रकार मोन्टेस्क्यू यह मानता था कि हर शासन व्यवस्था में चाहे उसकी प्रकृति कुछ भी हो, केवल 'शक्ति ही शक्ति का निरोध करने की क्षमता रखती है।' अतः शक्ति के धारक को शक्ति के दुरुपयोग से बचाने का एकमात्र प्रभावी साधन शक्ति द्वारा उसको अवरोधित करना है। उसकी मान्यता है कि इसके अलावा अन्य कोई भी व्यवस्था सही अर्थों में प्रभावी नहीं हो सकती। मोन्टेस्क्यू के द्वारा प्रतिपादित शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की व्याख्या से इस सिद्धान्त के तत्वों का विवेचन करना आवश्यक हो जाता है। अतः हम शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के विभिन्न तत्वों का विवेचन करके इसका भूतत्वाकन करेंगे।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के तत्व

(ELEMENTS OF THE THEORY OF SEPARATION OF POWERS)

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के तत्वों को लेकर विद्वानों में विभेद है। इन मतभेदों का प्रमुख कारण सिद्धान्त की व्याख्या सम्बंधी मतभेद है। सब विद्वान इस बात पर तो

सहमत हैं कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए शक्तियों का पृथक्करण अपरिहार्य है। पर शक्ति पृथक्करण से क्या तात्पर्य लिया जाए इस पर मतभेद आरम्भ हो जाते हैं। मैटिल ने इसकी व्याख्या इस प्रकार की है, "सरकार के तीनो प्रमुख कार्य भिन्न भिन्न व्यक्तियों द्वारा सम्पादित होने चाहिए और इन तीनो विभागों के कार्य क्षेत्र इस प्रकार सीमित होने चाहिए कि वे अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र और सर्वोन्नत बने रहें।"¹⁴ मैटिल के विचार मोन्टेस्क्यू के विचारों से कोई भिन्नता नहीं रखते।

ब्लैकस्टोन ने भी इन्हीं से मिलते जुलते विचार व्यक्त किये हैं। उसने लिखा है कि 'जहाँ कहीं कानून बनाने और उन्हें लागू करने का अधिकार एक ही व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह में निहित रहता है वहाँ सार्वजनिक स्वतन्त्रता नष्ट हो जाती है क्योंकि शासक अत्याचारपूर्ण कानून बनाकर उन्हें अत्याचारी ढंग से लागू कर सकता है। यदि न्यायिक अधिकार को व्यवस्थापिका के साथ संयुक्त कर दिया जाता है तो प्रजा के जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति के अधिकार स्वेच्छाचारी न्यायाधीशों के हाथ में आ जाते हैं क्योंकि वे सभी फ़ैसले अपने मतानुसार देते हैं न कि आधारभूत कानूनों के अनुसार। यदि न्यायपालिका को कार्यपालिका के साथ संयुक्त कर दिया जाए तो व्यवस्थापिका का स्थान गौण हो जाता है।'¹⁵

आधुनिक समय में एम० जे० सी० वाइल ने अपनी पुस्तक कॉंग्रेसीटयूसनलरम एण्ड सेपरेशन ऑफ पावर्स में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को विस्तृत रूप देने की बात तो कही पर इसके द्वारा बिना गया विवेचन किसी भी तरह मोन्टेस्क्यू और ब्लैकस्टोन के द्वारा की गई व्याख्या से भिन्न नहीं बन पाया है। स्वयं वाइल के शब्दों में शक्तियों के पृथक्करण का विवेचन इस प्रकार है, 'राजनीतिक स्वतन्त्रता की स्थापना और स्थायित्व के लिए यह आवश्यक है कि सरकार को विधायी, कार्यकारी और न्यायिक इन तीन, अगो अथवा विभागों में विभाजित किया जाए। इन तीनों अगों में से प्रत्येक के पास क्रमशः सरकार के व्यवस्थापन सम्बन्धी, प्रशासकीय और न्यायिक कार्य हों। और उन्हें दूसरे अगों के कार्यों का अतिक्रमण करने की आज्ञा न मिले। वे व्यक्ति भी जो सरकार के इन तीनों अगों की रचना करते हैं, एक-दूसरे से पृथक् हों। कोई भी एक व्यक्ति एक ही समय में एक से अधिक अग अथवा शाखा का सदस्य न हो। इस प्रकार, सरकार का प्रत्येक अग दूसरे अगों पर नियन्त्रण अथवा अक्रुश रखे और व्यक्तियों का कोई एक समूह सम्पूर्ण सरकारी तन्त्र पर नहीं छाए।'¹⁶

एम० जे० सी० वाइल ने शक्तियों के पृथक्करण के विस्तृत सिद्धान्त की बात इसलिए की है, क्योंकि उसके अनुसार अपने अत्यन्तिक रूप में यह सिद्धान्त न अभी तब कभी प्रयोग में आया है और न ही प्रयोग में लाया जा सकता है। इस पर भी वह यह मानता है कि यह सिद्धान्त ही समाजों की मूल्य व्यवस्था को सुरक्षित करने का एक मात्र साधन

¹⁴R. G. Gettli Political Science, Boston, Ginn, 1933, p. 93

¹⁵William Blackstone The Commentaries on the Laws of England, Vol. IV, 4th Ed., Murray 1976

¹⁶M. J. C. Vile op cit., p. 13

अभी तक मानव सृष्टिष्क खोज पाया है। इस सम्बन्ध में वाइल ने लिखा है कि 'पारश्चात्य सत्तात्मक सिद्धान्तवादी हमेशा इस चिन्ता से ग्रस्त रहे कि शासन शक्ति का प्रयोग, जो उनके समाजों के मूल्यों को व्यावहारिक बनाने के लिए अति आवश्यक है, किस प्रकार से नियन्त्रित किया जाए जिससे वही शक्ति जो इन मूल्यों को प्रोत्साहित करने के लिए सृजित की गई थी इनको विनाशक नहीं बन जाए।'¹⁷ वाइल ने आगे इसी सम्बन्ध में लिखा है कि 'इस समस्या (मूल्यों के सुरक्षण की) के समाधान के लिए जो शासन सिद्धान्त प्रतिपादित किए गये हैं उन सबमें शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त, आधुनिक समय में बौद्धिक दृष्टि से तथा सत्तात्मक संरचनाओं पर प्रभाव की दृष्टि से अत्यधिक महत्वपूर्ण रहा है।'¹⁸ इसी कारण यह सिद्धान्त किसी ने किसी रूप में, हर काल व युग में विशेष कर आधुनिक युग में भिन्न-भिन्न रूपों में प्रकट होने की जिद्दी प्रवृत्ति व गुण परिलक्षित करता रहा है।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि शक्ति के पृथक्करण की आधारभूत उपयोगिता बनी हुई है, किन्तु 'राजनीति' व्यवस्थाओं व प्रक्रियाओं में मौलिक अन्तर आ जाने के कारण इस सिद्धान्त की व्यावहारिक उपयोगिता प्रभावित हुई है। जहां तक इससे तत्त्वों का प्रश्न है उनमें महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं हुए हैं किन्तु उनको आधुनिक युग के अनुरूप बनाने के लिए परिष्कृत और परिशुद्ध कर दिया गया है। सामान्यतया विद्वानों ने इन तत्त्वों को चार श्रेणियों में विभक्त किया है। संक्षेप में, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के चार तरफ यह है—

(1) शासन अभिकरणों (agencies) का पृथक्करण इस सिद्धान्त का आवश्यक तत्व है, जिसकी ओर ध्यान है कि शक्ति के स्थापित केन्द्र बनाकर सरकार पर आंतरिक रूप से अंकुश रखा जाए।

(2) इस सिद्धान्त के दूसरे तरफ का तत्व इस बात पर है कि सरकार के तीन विशिष्ट कार्य—व्यवस्थापन, कार्यपालन और न्यायपालन होते हैं।

(3) सिद्धान्त की तीसरी बात व्यक्ति या कार्मिकों के पृथक्करण की है। सरकार के तीनो अंग, लोगों के विस्तृत पृथक और निश्चित समूहों के द्वारा गठित होते हैं।

(4) इस सिद्धान्त के चौथे तत्व में यह विचार है कि जब सरकार के अंगों, उनके कार्यों, उन कार्यों का संचालन करने वाले व्यक्तियों के पृथक्करण का अनुसरण किया जायगा तब सरकार का प्रत्येक अंग दूसरे अंग द्वारा स्वेच्छाचारी या मनमाने ढंग से शक्ति प्रयोग करने पर नियन्त्रण का कार्य करेगा।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के इन तत्वों के आधार पर इस सिद्धान्त की पुनः व्याख्या की जाए तो यह मोन्टेस्क्यू द्वारा की गई व्याख्या से विशेष भिन्न प्रकार की नहीं होगी।

¹⁷Op cit, p 14

¹⁸Ibid, p 15

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की पुनर्व्याख्या

(RE-STATEMENT OF THE THEORY OF SEPARATION OF POWERS)

मोन्टेस्क्यू ने शक्तियों के पृथक्करण की व्याख्या विशेष सन्दर्भ में की थी। क्योंकि हर एक चितक सदर्भ-रहित चिन्तन नहीं कर पाता है। वह वातावरण जिससे वह घिरा रहता है, वह संस्थाएँ जिससे उसका सम्बन्ध होता है तथा वह व्यक्ति जिनसे उसकी सम्पर्कता रहती है, उसके चिन्तन को प्रभावित किये बिना नहीं रह सकते। हर चितक पर अपने समय की परिस्थितियों का प्रभाव रहता है। यही बात मोन्टेस्क्यू के बारे में कही जा सकती है। वह फ्रांस में उस समय रहा या जब लुई चौदहवां यह कहता था कि "मैं ही राज्य हूँ।" (I am the State) इस कारण मोन्टेस्क्यू ने शक्तियों के निरपेक्ष (absolute) पृथक्करण की बात कही थी। किन्तु विकास के दौर में राजनीतिक व्यवस्थाओं में अतिशारी परिवर्तन आ गए और उससे शक्तियों के पृथक्करण की पुनर्व्याख्या आवश्यक हो गई। अब इस सिद्धान्त की निम्न प्रकार से व्याख्या की जाने लगी है—

(1) राजनीतिक स्वतन्त्रता की स्थापना करने व उसे बनाए रखने के लिए सरकार तीन शाखाओं में विभक्त की जाए। (For establishment and maintenance of political liberty government be divided into three branches.)

(2) हर अंग या शाखा का एक पहचाननीय या स्पष्ट सरकारी कार्य होता है। (Each branch has an identifiable function of government.)

(3) हर शाखा अपने स्वयं के कार्यों के निष्पादन तक ही सीमित रहे। (Each branch be confined to the exercise of its own functions.)

(4) हर शाखा के व्यक्ति या कार्मिक अलग और विशिष्ट रहे जाए। (Persons of each be kept distinct and separate.)

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की इस व्याख्या में विशेष महत्व की बात यह है कि यह सरकार के अंगों को अलग-अलग करके भी उनकी साव्यवी एकता को अस्वीकार नहीं करता। परन्तु आधारभूत दृष्टि से शक्ति पृथक्करण की यह व्याख्या भी इस सिद्धान्त को आधुनिक परिस्थितियों से बेमेल ही बनाए रखती है। इसकी बेमेलता का स्पष्टीकरण इसके मूल्यों के अन्तर्गत किया जाएगा।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का मूल्यांकन

(EVALUATION OF THE THEORY OF THE SEPARATION OF POWERS)

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की व्याख्या में हर विचारक ने यही निष्कर्ष निकाला है कि सरकार के तीन अंगों को इस प्रकार अलग कर दिया जाए जिससे वे पूर्ण रूप से पृथक्, स्वतंत्र और सर्वोच्च रहें। वैसे इस सिद्धान्त की पुनर्व्याख्या में इस बात पर बल नहीं दिया गया है। नई व्याख्या में पृथक्करण की बात तो कही गई है पर अंगों की

स्वतन्त्रता व सर्वोच्चता की बात नहीं कही गई है। इससे यह सिद्धान्त आधुनिक परिस्थितिओं से थोड़ा भेज रखने लगा है। इसकी चर्चा करते हुए सी० एफ० स्ट्रांग ने यह अभिमत व्यक्त किया है "वास्तविक बात यह है कि किसी भी गवैधानिक राज्य के बारे में यह नहीं कहा जा सकता है कि वैधानिक और कार्यपालिका कार्य विलकुल एक ही व्यक्ति या निकाय के हाथों में है क्योंकि कार्यपालिका सदा ही विधान मण्डल से एक छोटी सस्या होती है, किन्तु शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त जिस बात की ओर संकेत करता है वह यह भेद नहीं है। इस सिद्धान्त के प्रयोग का केवल यही मतलब नहीं होता है कि ये दोनों एक-दूसरे से बिलकुल ही पृथक् होंगे जिससे कि एक का दूसरे पर कोई नियंत्रण न रहे। जिस किसी भी राज्य में इस सिद्धान्त को व्यवहार में पूरी तरह अपनाया है और बनाए रखा है उसमें कार्यपालिका विधान मण्डल के नियंत्रण से बिलकुल ही मुक्त होती है। ऐसी कार्यपालिका को 'अध्यक्षात्मक' कहते हैं। इस प्रकार की कार्यपालिका अब भी समुक्त राज्य अमरीका में विद्यमान है जिसके संविधान में इस विषय में आरम्भ से अब तक कोई परिवर्तन नहीं हुआ है।"¹

अतः शक्तियों के पृथक्करण का मूल्यांकन करते समय स्ट्रांग की यह बात ध्यान में रखना आवश्यक है। इस मर्म में देखें तो शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को अभी भी उपयोगी माना जाता है तथा ससदीय प्रणालियों तक में इसे आधिक रूप में अपनाया जाता रहा है। इस सिद्धान्त का मूल्यांकन उन आवश्यकताओं व उद्देश्यों, जिनको पूरा करने के लिए इसे प्रतिपादित किया गया था, के लक्ष्य में ही करेंगे। इस सिद्धान्त के मूल्यांकन में निम्नलिखित मौलिक तथ्यों को ध्यान में रखना आवश्यक है—

(क) समाज के आधारभूत मूल्य आज भी वही बने हुए हैं (The fundamental values of society still persist)—आधुनिक समाजों की राजनीतिक व्यवस्थाओं व स्वयं समाजों में अभूतपूर्व परिवर्तन हुए हैं। व्यक्तियों व सस्याओं की सम्पर्कता नकारात्मक से सकारात्मक हो गई है। सब प्रकार के परिवर्तनों के बावजूद एक तथ्य अब भी ज्यों का त्यों बना हुआ है और वह तथ्य है कि समाज के आधारभूत मूल्य आज भी वही बने हुए हैं जो शक्तियों के पृथक्करण की प्रथम प्रकल्पनाओं के समय थे। आज भी समाजों में मौलिक मूल्य—स्वतन्त्रता, श्रम समानता तथा सम्पत्ति की पवित्रता और व्यक्ति की महत्ता ही बने हुए हैं। इससे यह वास्तविकता नहीं है कि वह मूल्य चारों तरफ होने वाले क्रान्तिकारी परिवर्तनों व परिवेश में आगूलचूल परिवर्तनों के बावजूद निरपेक्ष रूप से आधुनिक समाजों में ज्यों के त्यों बने हुए हैं। इससे केवल यही तात्पर्य है कि इन मूल्यों की भावना अभी भी पहले जैसी ही दिखाई देती है। यह सही है कि इन मूल्यों को लेकर चार महत्त्वपूर्ण परिवेशी परिवर्तन आए हैं, जो इस प्रकार हैं—

- (i) इन मूल्यों में अन्तर्निहित विरोधाभास उभर आए हैं।
- (ii) इन मूल्यों की व्याख्याएँ व अर्थों में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन आ गए हैं।
- (iii) इन मूल्यों के सन्दर्भों में क्रान्तिकारी परिवर्तन हो गए हैं।

(iv) यह मूल्य विचारधाराओं से सम्बद्ध हो गये हैं।

किन्तु यह सब सतह से सम्बन्ध रखने वाले परिवर्तन हैं। उन्हें हम मौलिक, प्राति-कारो या आधारभूत कहें, पर इनसे मानव के उन मूल्यों में कोई विशेष परिवर्तन आया हो ऐसा मैं मानने के लिए तैयार नहीं हूँ। आज व्यक्ति चाहे जिस विचारधारा से सम्बद्ध हो, वह फिर भी स्वतन्त्रता, न्याय, समानता, सम्पत्तिकी पवित्रता तथा अपनी महत्ता की माँग ही नहीं करता अपितु इसके लिए बड़े से बड़ा बलिदान तक करने को तैयार रहता है। अतः राज-शक्ति के पृथक्करण के आधार में स्वतन्त्रता की रक्षा का ध्येय आज भी विद्यमान है।

(ख) राजनीति की आधारभूत समस्याएँ आज भी वही हैं (The fundamental problems of politics remain intact even today)— राजनीति की आधारभूत समस्याओं के ज्यों की त्यों बनी रहने के सम्बन्ध में वाइल ने ठीक ही लिखा है कि 'विगत शताब्दियों की समस्याएँ आज भी समस्याएँ बनी हुई हैं यद्यपि उनका सदर्थ तथा आकार-प्रकार व आयाम परिवर्तित हो गये हैं।'²⁰ आज के राजनीतिक समाज पर दृष्टि-पात करें तो शायद आज का राजनीतिज्ञ भी उन्हीं समस्याओं के सामने खड़ा है जिनसे प्लेटो, अरस्तू और बाद के सभी राजनीतिक-चिंतकों का वास्ता था, अर्थात् आज भी राजनीति की यही समस्याएँ हैं कि राजनीतिक समाजों में

- (i) स्वतन्त्रता को किस प्रकार सुरक्षित बनाया जाए ?
- (ii) राजनीतिक शक्ति का दुरुपयोग किस तरह रोका जाए ?
- (iii) सरकार को श्रेष्ठतम ढंग से कैसे संगठित किया जाए ?
- (iv) सरकार को स्वायत्त युक्त कैसे रखा जाए ?
- (v) सरकार को उत्तरदायी कैसे बनाये रखा जाए ?
- (vi) सरकार की प्रभावकारिता कैसे बनाए रखी जाए ?

इन समस्याओं पर सरसरी नजर डालते ही यह पता लग जाएगा कि यह समस्याएँ किसी समाज विशेष या विचारधारा इत्यादि से बदल नहीं जाती हैं। हर राजनीतिक समाज में इन समस्याओं के समाधान के प्रयास भिन्न भिन्न प्रकार से किये जाते रहे हैं। परन्तु इनका सर्वमान्य समाधान या इनकी विंता से मुक्ति अभी तक नहीं मिल पाई है। एक विचारक ने बहुत सही लिखा है कि राजनीतिक विकास का प्रमुख प्रेरक इन समस्याओं का सर्वोत्तम हल निबालने का प्रयत्न ही रहा है। इन समस्याओं को लेकर भी महत्वपूर्ण व कुछ मामलों में मौलिक परिवर्तन हुए हैं। उदाहरण के लिए—

- (i) राजनीतिक समस्याओं का सदर्थ परिवर्तित हो गया है।
- (ii) समस्याओं की पारस्परिकता बढ़ गई है।
- (iii) समस्याओं के नये आयाम (dimensions) उभर गए हैं।
- (iv) समस्याओं की गम्भीरता व गहनता बढ़ गई है।
- (v) समस्याओं की प्रकृति, आकार प्रकार तथा प्रभाव में फर्क आ गया है।

इस प्रकार राजनीति की आधारभूत समस्याओं में अनेक प्रकार के अन्तर तो आए हैं, किन्तु समस्याएँ ज्यों की त्यों बनी हुई हैं। वास्तव में राजनीतिक समस्याएँ अब इतनी पेचीदा हो गई हैं कि उनमें से कुछ का आंशिक समाधान राज-शक्तियों के पृथक्करण से ही सम्भव लगता है। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का मूल सार अभी भी बना हुआ है (the substance of the theory still persists)।

जब हम यह कहते हैं कि शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का सार आज भी बना हुआ है तब हम इसको बाहरी रूप के स्थान पर इसके तथ्य पर बल देने की बात करते हैं। यह बात सही है कि इस सिद्धान्त से सम्बन्धित बहुत-सी बातें विलकुल बदल सी गई हैं। इनमें से कुछ का उल्लेख करना अनुपयुक्त नहीं होगा। संक्षेप में यह इस प्रकार हैं—

- (1) शक्तियों के पृथक्करण से सम्बन्धित प्रत्ययों के अर्थ बदलने से वे पुराने पड़ गए हैं।
- (2) शक्तियों के पृथक्करण का रूप बदल गया है।
- (3) शक्तियों के पृथक्करण के उपकरण परिवर्तित हो गये हैं।
- (4) शक्तियों के पृथक्करण की सरचनात्मक व्यवस्थाएँ बदल गई हैं।

शक्तियों के पृथक्करण से सम्बन्धित प्रत्ययों में दो प्रत्यय प्रमुख हैं। एक का सम्बन्ध पृथक्करण से है तथा दूसरे प्रत्यय का सम्बन्ध पृथक्करण के उद्देश्य से है। पहला प्रत्यय शक्ति (power) का है। आज शक्ति का अर्थ ही बदल गया है। आजकल शक्ति के राजनीतिक अर्थ में अभूतपूर्व अन्तर आ गया है। आधुनिक समय में शक्ति, प्रभाव, वैधता, अनुमति, अवसीदन इत्यादि अनेक पहलू इस प्रत्यय के अर्थ में अन्तर लाए हैं। शक्ति का सामाजिक, आर्थिक, राष्ट्रीय, प्रादेशिक व अन्तर्राष्ट्रीय रूप भी प्रकट हो गया है। आधुनिक लोकतन्त्रों में राज-शक्ति से भी अधिक महत्त्वपूर्ण शक्ति 'जनशक्ति' (power of the people) बन गई है। यह ऐसी शक्ति है जिसके आगे राज शक्ति भी झुकती है। जन शक्ति का लोकतन्त्रों में ही नहीं, तानाशाही व्यवस्थाओं में भी बहुत महत्त्व होता है। बड़े से बड़े तानाशाह को इन जन शक्ति के आगे झुकते देखा गया है। अतः शक्ति का प्रत्यय ही नये अर्थों में प्रयुक्त होने लगा है। जन-शक्ति से भी बढ़कर एक और शक्ति का महत्त्व बढ़ गया है और वह है आर्थिक शक्ति (economic power)। इसके द्वारा राजनीतिक शक्ति का भी नियंत्रण व निर्देशन होने लगा है। इस प्रकार, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की प्रमुख अवधारणा 'शक्ति' का अर्थ ही बदल गया है। इसी तरह, इस सिद्धान्त की दूसरी प्रमुख अवधारणा 'स्वतन्त्रता' के अर्थ में भी परिवर्तन आ गया है। आज स्वतन्त्रता का अर्थ नियंत्रणों का अभाव नहीं मानकर युक्तियुक्त नियंत्रणों की व्यवस्था से लिया जाता है। स्वतन्त्रता के भी अन्य पहलू महत्त्वपूर्ण बन गए हैं जैसे सामाजिक और आर्थिक स्वतन्त्रता के अभाव में खोचना होकर रह जाता है। अब स्वतन्त्रता के नकारात्मक पक्ष से अधिक सकारात्मक पक्ष पर बल दिया जाने लगा है। इसी तरह, व्यक्ति की स्वतन्त्रता से कहीं अधिक सम्पूर्ण समाज की स्वतन्त्रता की अधिक महत्त्वपूर्ण

यह आधारित है वे आजकल प्राचीन व प्रचलन प्रतिकूल बन गई हैं।²¹ वाइल ने इस सिद्धान्त का मूल्यांकन करते हुए यह निष्कर्ष निकाला है कि विगत शताब्दियों के इतिहास का परीक्षण करने पर यह भेद खुलता है कि, अपनी सन कमियों के बावजूद शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त में एक अद्वितीय विशेषता है कि यह भिन्न भिन्न रूपों में बार-बार पुनः प्रकट होता रहा है। यह इस तथ्य की पुष्टि है कि किसी न किसी रूप में, शक्तियों का विभाजन और कार्यों का पृथक्करण सरकार व शासन की अवस्था के अन्तर्गत ही निहित रहता है।²² वाइल इस निष्कर्ष पर पहुँचने के पीछे शायद यह धारणा संजोए है कि शक्तियों के विभाजन व शासन कार्यों के पृथक्करण की अवस्था में ही किसी राजनीतिक व्यवस्था में सरकार नियमित रह सकती है तथा सरकार के नियंत्रण की स्थिति में ही सविधानवाद सम्भाव्य हो सकता है।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के मूल्यांकन में हमें यह भी नहीं भूलना है कि राजनीतिक शक्ति की प्रवृत्ति में जबरजस्त परिवर्तनों के बावजूद इस शक्ति के दुरुपयोग की सम्भावनाएँ भी बरूँ हैं। इस कारण शक्ति के केन्द्रीकरण और दुरुपयोग से बचाव व्यवस्था का कोई न कोई मार्ग निकालना अनिवार्य हो गया।²³ दुरुपयोग से बचाव की आधुनिक प्रवृत्ति अनौपचारिक नियंत्रण व्यवस्था के पक्ष में झुकती जा रही है। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में कुछ ऐसे परिवर्तन होते जा रहे हैं जिनके कारण शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का सैद्धान्तिक महत्त्व ही रह गया है। वर्तमान राजनीतिक व्यवस्थाओं में निम्नलिखित परिवर्तन, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की सीमित उपयोगिता को स्वीकार करने से आगे नहीं बढ़ने देते हैं—

- (1) सरकार एक सावयवी एका (organic unity) व्यवस्था बन गई है।
- (2) राजनीतिक सरचनाओं के स्थान पर राजनीतिक प्रक्रियाओं की प्रधानता होती जा रही है।
- (3) शासन प्रविधियाँ परिष्कृत पर अन्तर्निर्भर बन गई हैं।
- (4) सरकारें जन आधार रखने लगी हैं।
- (5) जन सहभागिता जन जागरूकता और राजनीति में जनरल में अभूतपूर्व वृद्धि हुई है।
- (6) राजनीतिक व्यवस्थाओं के अर्गों में मन्त्रियों की एकता रहने लगी है।

सरकारों को एक सावयवी रचना (living organism) के समान माना जाने लगा है। अब कार्यपातिका व्यवस्थापिका व न्यायपातिका अपने कार्यों के निष्पादन में एक दूसरे पर इतनी निर्भर रहने लगी हैं कि उनको अलग करना अप्रावृत्तिक ही होता है। आजकल आवश्यकता उनको और अधिक सहयोग की अवस्था में लाने की है न कि उनको पृथक् पृथक् रखने की। अतः आजकल शक्तियों के पृथक्करण के स्थान पर शक्तियों के सहयोग पर अधिक बल दिया जाने लगा है। आजकल यह कहा जाता है कि राजनीतिक

²¹ Ibid, ■ 13

²² Ibid

संस्थाओं और संरचनाओं का जमाना लट गया है। राजनीतिक व्यवस्थाओं में यह औपचारिक 'शोभा-संस्थाएं' बन गई हैं। आज महत्व इस बात का नहीं है कि राजनीतिक संस्थागत व्यवस्था क्या और कैसी है, बरन इस बात का है कि वास्तविक राजनीतिक प्रक्रियाएं किस प्रकार की हैं? हम इस बात के विस्तार में न जाकर दो तीन उदाहरणों से इस तथ्य को समझाने का प्रयास करेंगे। उदाहरण के लिए, सोवियत संघ में संविधान द्वारा व्यवस्थित संस्थाएं व संरचनाएं विद्युत् लोकतन्त्र की स्थापना दिखाई देती हैं, किन्तु व्यवहार में राजनीतिक प्रक्रियाओं की प्रकृति इस शासन व्यवस्था को सर्वाधिकारी रूप प्रदान कर देती है। भारत में या मेक्सिको में प्रतियोगी दल संरचनाएं हैं किन्तु व्यवहार में प्रतियोगी प्रक्रिया नहीं रह जाती है। संयुक्त राज्य अमरीका में शक्तियों का पृथक्करण है। इसकी ठोस संस्थागत संरचनाएं हैं, किन्तु राष्ट्रपति व कांग्रेस में केवल एक ही राजनीतिक दल का प्रभुत्व होने पर सम्पूर्ण राजनीतिक प्रक्रिया भिन्न प्रकार की हो जाती है और संरचनात्मक व्यवस्थाएं केवल औपचारिक रह जाती हैं। अतः संस्थाओं व संरचनाओं के स्थान पर प्रक्रियाओं की प्रधानता के कारण आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में शक्तियों के पृथक्करण का कहीं स्थान ही नहीं रह जाता है।

शासन का कार्य जटिल हो गया है। दिन-प्रतिदिन शासन प्रविधियों में परिष्करण बढ़ता जा रहा है। इसके कारण इनमें पारस्परिक सम्बन्ध बढ़ते जा रहे हैं। प्रविधियों में परिष्करण से हमारा तात्पर्य शासन कार्यों में विशेषीकरण व विभिन्नीकरण के कारण नहीं नई प्रविधियों का विकास और प्रचलित प्रविधियों का और अधिक परिष्करण होने से है। उदाहरण के लिए, व्यवस्थापन कार्य को ही लिया जाए तो हम देखते हैं कि अधिनियमों के बनने से पहले सम्बन्धित विषय के बारे में आकड़ों व तथ्यों का सर्वेक्षणों द्वारा सकलन, विधेयकों का प्रारूप बनाना, मन्त्रिमण्डल से पहले सम्बन्धित विधेयकों द्वारा प्रारूप में फिर सुधार किया जाना तब उस पर मन्त्रिमण्डल में विचार और उसके बाद व्यवस्थापिका में निर्णय के लिए आना और अतः अधिनियम के स्तर तक पहुंचना, सम्मिलित होता है। इससे स्पष्ट है कि शासन क्रिया की प्रविधियां न केवल परिष्कृत हो गई हैं, अपितु उनमें पारस्परिकता बढ़ जाने के कारण इन सबमें पृथक्करण नहीं सामंजस्य की आवश्यकता होने लगी है।

आधुनिक लोकतांत्रिक सरकारों का आधार जनसाधारण होता है। अगर किसी सरकार को सम्पूर्ण या जनता के बहुत बड़े भाग का समर्थन प्राप्त रहता है तो उसकी शक्ति संविधानों, संस्थाओं व संरचनाओं इत्यादि द्वारा लगाए गए सभी नियंत्रणों से मुक्त हो जाती है। सरकार चाहे वह लोकतांत्रिक, स्वेच्छाचारी या सर्वाधिकारी हो, अगर वह जनता के वक्ष्याण की साधना करती है और इस कारण जनता का उसे पूर्ण समर्थन प्राप्त रहता है तब शक्ति पृथक्करण नहीं शक्ति केन्द्रण की मांग व इस भाग के पीछे जनता की आवाज होने के कारण, राजनीतिक व्यवस्था में सारी संस्थागत व्यवस्थाएं केवल नाम से रह जाती हैं। अतः सरकारों को जन-आधार शक्ति-पृथक्करण के प्रतिकूल प्रवृत्ति का प्रेरक बन जाता है।

सरकारों के द्वारा शक्तियों का दुरुपयोग न हो तथा सरकार जनता की स्वतन्त्रताओं

का हनन करने से रोकी जा सके इसके लिए शक्तियों के पृथक्करण के अलावा भी विधि व संविधान की व्यवस्थाओं व द्वारा नियंत्रण लगाए जाने का प्रचलन प्राचीन समय से प्रचलित है। पर इससे सरकारें तभी तक नियंत्रित होती हैं जब तक वे नियंत्रित रहना चाहें। सरकारें जब चाहे इस प्रकार के विधिक व संवैधानिक नियंत्रणों से अपने आपको मुक्त कर सकती हैं। इतिहास ऐसे उदाहरणों से भरा पड़ा है जब लोकतान्त्रिक संस्थाओं के सहारे शासक तानाशाह बने हैं। स्वयं हिटलर ने ऐसे ही सत्ता प्राप्त की थी। अतः वास्तविक नियंत्रण जनता की जागरूकता का है। स्वतन्त्रता की रक्षा को लेकर सास्की ने ठीक ही लिखा है कि 'सतत चौकसी स्वतन्त्रता की कीमत है' (Eternal vigilance is the price of liberty) अतः स्वतन्त्रता की रक्षा स्वयं जनता करती है। वह राजनीतिक प्रक्रिया में सहभागी होकर राजनीतिक गतिविधियों में रुचि लेकर तथा सरकार द्वारा किए गए स्वतन्त्रता के अतिक्रमणों के प्रयासों के विरुद्ध संगठित होकर या सरकार के विरुद्ध आवाज उठाकर सरकार को अपने अधिकारों के दुरुपयोग से रोक सकती है। आधुनिक समय में तो यही सर्वाधिक महत्वपूर्ण नियंत्रण व्यवस्था बन गई है। 1956 में ब्रिटेन के प्रधान मंत्री ऐम्बरी ईडन ने, 1962 में श्री कृष्णा मेनन ने तथा अभी हाल ही में अमरीका के राष्ट्रपति निक्सन ने त्यागपत्र दिए थे। इन सबके पीछे प्रतिकूल लोकमत की शक्ति ही कही जा सकती है। अतः अब शक्तियों के दुरुपयोग से बचाव की व्यवस्था जनता की जागरूकता व जनमत बन गया है।

शासन शक्तियों के पृथक्करण का अब तक सम्मत अचिन्त्य भी नहीं रह गया है। अब राजनीतिक व्यवस्थाओं में विभिन्न पट्टों व सरकार के विभिन्न अंगों के अन्तिम उद्देश्यों व गन्तव्यों (goals) में एकता रहने लगी है। चाहे किसी दल की सरकार बने, समाज व सरकार के विविध अंगों के बीच भौतिक गन्तव्यों सम्बन्धी अंतर नहीं रह सकते हैं। कम से कम लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में ऐसा हो ही नहीं सकता है। वैसे भी शक्तियों के पृथक्करण सम्बन्धी सिद्धान्त का सरोकार केवल लोकतन्त्र व्यवस्थाओं से ही है। अतः लोकतन्त्र शासनों में सरकार के विभिन्न अंग एक दिशा में जाने के लिए प्रेरित हो इसके लिए पृथक्करण अनावश्यक हो जाता है। यहाँ सास्की का यह कहना बहुत उपयुक्त लगता है कि 'शक्तियों का पृथक्करण वास्तव में केवल व्यवस्थापिकाओं सहूलियत है न कि कभी समाप्त न होने वाली निरुद्धी (immutable dogma)। सख्त अर्थों में यह कभी व्यावहारिक हो ही नहीं सकता।'²²

उपरोक्त तथ्यों से यह बात स्पष्ट होती है कि शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त निरपेक्ष रूप में न तो प्रयोग में लाया जा सकता है और न ही शक्तियों का पूर्ण पृथक्करण उपयोगी हो सकता है। इसलिए आजकल यह कहा जाने लगा है कि 'शक्तियों का पूर्ण पृथक्करण न तो सम्भव है और न ही वांछित है।' (Complete separation of powers is neither possible nor desirable) यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि जब तक लोकतांत्रिक शासन व्यवस्थाएँ विद्यमान हैं तब तक यह बात भी सही

²²Harold J Laski, *Encyclopedia of Social Sciences*, New York, Macmillan, Vols VII VIII, 1954, p 464

मानी जायेगी व व्यवहार में लागू रहेगी कि "शक्तियों का आंशिक सीमित पृथक्करण सम्भव भी है और वांछित भी है।" (Limited separation of powers is both desirable and possible) क्योंकि लोकतन्त्र शासन व्यवस्थाओं में सरकारों का संचालन राजनीतिक दलों के हाथों में रहता है। राजनीतिक दल बहुमत के आधार पर सत्ता में आते हैं किन्तु यह बहुमत न निरपेक्ष होता है और न ही अधिकांश लोगों का मत होता है अपितु यह सापेक्ष बहुमत होता है। अतः लोकतांत्रिक शासन व्यवस्थाओं में दल आधारित सरकारें द्विदलीय व्यवस्था वाले राज्यों का छोड़कर, प्रतियोगी दल पद्धति व्यवस्थाओं में अधिकांशतः अल्पमत की ही होती हैं। उदाहरण के लिए, अमरीका के इस शताब्दी के सर्वाधिक लोकप्रिय राष्ट्रपति केनेडी जनता के लोकप्रिय मतों का बहुमत प्राप्त नहीं कर सके थे। उन्हें 50 प्रतिशत से कम लोकप्रिय मत ही प्राप्त हुए थे। इसी तरह 1952 से 1971 तक के सभी आम चुनावों में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस को कुल मतों का 1952, 1957, 1962, 1967 और 1971 में क्रमशः 45 प्रतिशत, 47.8 प्रतिशत, 44.7 प्रतिशत, 40.8 प्रतिशत तथा 43.6 प्रतिशत प्राप्त हुआ था तथा इस प्रतिशत से लोक सभा में प्राप्त स्थानों की संख्या क्रमशः 72.4 प्रतिशत, 70.5 प्रतिशत, 73.2 प्रतिशत, 55.0 प्रतिशत, तथा 67.6 प्रतिशत रही थी। ऐसी अवस्था में अल्पमत प्राप्त करके स्थानों के बहुमत के आधार पर सत्तारूढ़ राजनीतिक दल अल्पसङ्ख्यकों की स्वतन्त्रताओं का हनन करने का प्रयत्न कर सकता है। इसके अलावा भी सत्तारूढ़ दल अपने दल को हमेशा के लिए सत्ता में बनाए रखने के लिए राष्ट्रीय हितों के स्थान पर दलीय हितों पर ध्यान केन्द्रित करने लग सकता है। ऐसी स्थिति लोकतन्त्र व्यवस्थाओं—विकासशील व विकसित देशों—में उत्पन्न रहती है और इस प्रकार के विशेष सदर्भ में शक्तियों का सीमित पृथक्करण आवश्यक व उपयोगी हो जाता है।

यह बड़ी विचित्र बात है कि राजनीतिक दल शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को बेमेल और निरर्थक बनाने वाले विकास भी हैं तथा साथ ही शक्तियों के पृथक्करण को आवश्यक बनाने वाले सर्वाधिक महत्वपूर्ण कारण भी बनते जा रहे हैं। राजनीतिक दल व्यवस्थाओं के आधार पर संचालित शासनो में शक्तियों का पृथक्करण उस अवस्था में और भी महत्वपूर्ण बन जाता है जब समाज वैचारिक विभाजनों का शिकार हो तथा परस्पर विरोधी विचारधाराओं वाले राजनीतिक दल सत्ता में आते-जाते रहते हों। ऐसी अवस्था में विचारधारा विशेष से सम्बन्धित राजनीतिक दल के सत्तारूढ़ होने पर अन्य विचारधारा वाले विपक्ष का सरकार गठन घोट सके इसके लिए शक्तियों का इतना पृथक्करण आवश्यक है जिससे विपक्ष की सुरक्षा व्यवस्था हो सके।

सरकार को व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के अतिप्रमण से रोकने की चिंता में उस पर लगाए गये नियंत्रण बड़ी पेचीदा परिस्थिति उत्पन्न कर देते हैं। इन नियन्त्रणों से सरकार उस हद तक कमजोर हो जाती है जिससे वह व्यक्ति के अधिकतम विकास की आवश्यक व्यवस्थाओं, विशेषकर उसके सामाजिक व आर्थिक जीवन को उस सीमा तक नहीं ले जा पाती है, जहाँ व्यक्ति अपनी सम्पूर्ण शक्ति का उपयोग अच्छी तरह कर सके और जीवन

को सर्वोत्तम बना सके। दूसरी तरफ, इन नियंत्रणों की एक सीमा ऐसी होती है जिस हद तक लगाए गये नियंत्रण व्यवहार में सरकार को नियंत्रित ही नहीं रह पाते हैं। अतः आधुनिक लोकतान्त्रिक राज्यों में समस्या शक्तियों के पृथक्करण से कहीं अधिक ऐसे शक्तियों के पृथक्करण की है जिससे सरकार नियंत्रित भी रह सके पर इतनी कमजोर भी नही बन जाए कि जनता ने लिए आवश्यक विकास सुविधाएँ ही नही जुटा पाए। अतः आइन् ने तो यहाँ तक कह दिया है कि "हम अभी भी सीमित सरकार (limited government) में विश्वास करते हैं पर अभी तक हम यह नहीं जानते कि आधुनिक परिस्थितियों में ये सीमाएँ कैसे लगाई जाएँ?"²⁴ इस सम्बन्ध में व्यवहारवादियों की दृष्टि से तो यह निष्कर्ष निकलता है कि 'शक्तियों के केन्द्रण तथा शक्तियों के पृथक्करण के मूल्यांकन में व्यवहारवादियों के दृष्टिकोण को सम्मिलित नहीं करना, इस मूल्यांकन को अधूरा रखना होगा। अतः हम इस सम्बन्ध में व्यवहारवादियों के विचारों का संक्षेप में उल्लेख करेंगे।

शक्ति-पृथक्करण व्यवहारवादी व्याख्या व मूल्यांकन

(SEPARATION OF POWERS BEHAVIOURAL INTERPRETATION AND EVALUATION)

व्यवहारवादी शक्ति पृथक्करण की व्याख्या से अधिक इसके समर्थन और इसमें सुधार के लिए उत्तरदायी परिस्थितियों का ही विवेचन करते हैं। इन्होंने शक्ति पृथक्करण से सम्बन्धित प्रत्यक्ष व अवधारणाओं की व्यवहारवादी व्याख्या करके इस सिद्धान्त के सम्बन्ध में निष्कर्ष निकालने का प्रयत्न किया है। इन्होंने निम्नलिखित तथ्यों के इर्द-गिर्द शक्ति पृथक्करण सम्बन्धी विचारों की व्याख्या की है।

(क) स्वतन्त्रता की सकारात्मक धारणा (Positive concept of liberty)—व्यवहारवादी स्वतन्त्रता से प्रतिबन्धों के अभाव के स्थान पर सकारात्मक प्रतिबन्धों की स्थापना का आशय लेते हैं। इस कारण वे मिथित सरकार का सिद्धान्त स्वीकार करते हैं। उनकी मान्यता है कि आधुनिक समय में राजनीतिक व्यवस्थाओं के स्थायित्व व उनके द्वारा आवश्यक कार्यों के निष्पादन के लिए पृथक्करण की आवश्यकता नहीं है। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ ठीक प्रकार से संचालित हो सकें इसने लिए वे नियन्त्रण व समुदाय की व्यवस्था को सिफारिश करते हैं। इससे शक्ति के केन्द्रण व शक्ति के पृथक्करण से होने वाले सभी लाभ प्राप्त हो जाएँगे तथा दुर्गुणों से बचाव व्यवस्था भी हो जाएगी।

(ख) सरकारी गतिविधियों की सहकारिता व सामूहिकता (Collectivist activity of governments)—आधुनिक समाजों में, सरकारों के ही नहीं, सम्पूर्ण व्यवस्थाओं में समायोजित कार्यक्रमों की आवश्यकता होती है। सरकार अब ऐसी शक्तिशाली

होनी चाहिये जिससे वे व्यक्तिगत विकास और वृद्धि के आवश्यक वातावरण उपलब्ध करा सकें। व्यक्ति के समुचित विकास के लिए केवल राजनीतिक वातावरण की व्यवस्था करना ही पर्याप्त नहीं होता है। इसके लिए राजनीतिक परिवेश से कहीं अधिक आधारभूत वातावरण-सामाजिक व आर्थिक की व्यवस्था करना भी जरूरी है। अतः शक्ति पुष्पकरण से सरकारें कमजोर होती हैं और व्यक्ति समाज और देश के बहुमुखी विकास में विशेष उपयोगी भूमिका अदा नहीं कर सकती हैं। इस कारण व्यवहारवादी सरकार की सामूहिकतावादी गतिविधियों पर जोर देते हुए यह मानते हैं कि इसी से सरकार शक्तिशाली बनेगी और राजनीतिक विकास व आधुनिकीकरण का प्रभावी कार्यक्रम अपना सकेगी। शक्ति-पुष्पकरण स्वतंत्रता की रक्षा करने में भले ही सहायक हो पर मानव के विकास में, सरकार को जजीरो से जकड़ कर रखने के कारण, कदापि सहायक नहीं हो सकता है। अतः व्यवहारवादी, सरकार की शक्ति की सामूहिकता के समर्थक हैं जिससे सरकार व्यक्ति के विकास के लिए सकारात्मक कदम उठाने में सक्षम रहे।

(ग) शासन विधियों में अन्तर्निहित नियन्त्रणता (Governmental procedures as inbuilt checks)—शासन शक्ति का कोई भी पहलू ले लें, उसके प्रयोग की सरचनाएँ, विधियाँ तथा कार्मिक (personnel) होते हैं। यह जब कार्य करते हैं तो केवल एक पक्ष में ही अन्तर्निहित नियन्त्रणता देखने की मिलती है, किन्तु जब सब ओर, सरचनाओं और संस्थाओं को कार्य करना हो तो इनकी विविधा अपने आप में निर्णय व्यवस्थाएँ बन जाती हैं। यही कारण है कि लोकतन्त्र व्यवस्थाएँ जब तक शक्ति के द्वारा उखाड़ न फेंकी जायें स्वतः बहुत मधुर गति से चलती या समाप्त होती हैं। व्यवहारवादी यह कहते हैं कि हर व्यक्ति के व्यवहार की विधि स्वतः ही नियन्त्रण व्यवस्था की स्थापक होने के कारण शक्ति पुष्पकरण के बारे में सोचना ही निरर्थक है। उनका तो यहाँ तक कहना है कि अगर शक्ति पुष्पकरण किया गया तो शासन विधियों के द्वारा स्वतः ही लगने वाली नियन्त्रणता भी समाप्त या अप्रभावी हो जायेगी। उनके अनुसार एक कार्य-विधि दूसरी कार्य विधि की नियन्त्रक व सन्तुलक रहती है। अतः शक्तियों के पुष्पकरण की कोई आवश्यकता ही नहीं होती है, क्योंकि शासन विधियाँ अपने आप में नियन्त्रणों की ठोस व्यवस्था कर देती हैं।

(घ) शासन प्रक्रियाओं की अ-स्वचालित प्रचालनता (Non-automatic operation of governmental procedures)—सरकार की औपचारिक प्रक्रियाएँ स्वतः ही परिचालित नहीं होती हैं। इनकी गति प्रदान करने या उनके परिचालन के लिए किसी न किसी प्रकार की प्रेरक शक्ति की अनिवार्यता होती है। तकनीकी दृष्टि से किसी भी रसायन क्रिया को प्रेरित करने के लिए 'केटेलिस्ट' (catalyst) जो काम करता है वैसे ही शासन प्रक्रियाओं को प्रचालित करने के लिए 'केटेलिस्ट' की आवश्यकता होती है। यही कारण है कि राजनीति की औपचारिक प्रक्रियाएँ चारों तरफ अनेक गति-विधियों के झूठे से घिरी रहती हैं। इन्हीं के द्वारा यह तय होता है कि शासन सरचनाएँ किस प्रकार प्रचालित होंगी या संचालित की जायेंगी। उदाहरण के लिए, शासन क्रिया

का संचालन राजनीतिक दल दबाव समूह निर्वाचनगण और लोकमत की शक्ति के द्वारा होता है। व्यवहारवादी यह मानते हैं कि जब शासन अथ स्वयं प्रचालित ही नहीं होते और प्रचालित या त्रियाशील होने पर किस प्रकार सक्रिय रहेगे इसका निरूपण भी दल, दबाव समूहों व लोकमत से होता है तब शासन अथो की पुनर्वरण से कोई विशेष लाभ नहीं होगा। अतः उनसे अनुसार शक्ति पुनर्वरण की इस आधार पर भी कोई आवश्यकता ना औचित्य नहीं दिखाई देता है।

(घ) विभिन्न शासन कार्यों का अन्तर ही सुप्त हो गया है (The distinction between different governmental functions has disappeared)—व्यवहारवादी यह मानते हैं कि शासन अथो की पुनर्वरण पुनर्वरण सरचनाएँ होने पर भी उनमें कार्य-पालिका अन्तर पूरी तरह सुप्त हो गये हैं। किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में कार्य-पालिका व्यवस्थापिका और न्यायपालिका विधिक दृष्टि से असंग-असंग होती हैं, किन्तु जब इनके कार्यों की बात करते हैं तो देखने को मिलता है कि व्यवस्थापिका और कार्य-पालिका केवल व्यवस्थापन या कार्यपालिका का ही कार्य नहीं करती हैं। इनके द्वारा वे कार्य भी किये जाते हैं जो इनके अधिकार क्षेत्र में नहीं आते हैं। कार्यपालिका, व्यवस्थापन का कार्य सदा कई शासन व्यवस्थाओं में न्यायपालन तथा का कार्य करती हुई पाई जाती है। इससे स्पष्ट है कि सरकार के विभिन्न अथो के बीच नाम मात्र के सरचनात्मक अन्तर ही रह गये हैं। उनके कार्यों में कोई मौलिक अन्तर नहीं रह गया है। अतः केवल शासन अथो में पुनर्वरण व्यावहारिक दृष्टि से कोई विशेष अर्थ या महत्त्व नहीं रखता है।

(ङ) कानून के बनिश्चित 'राजनीति' के तथ्यों पर ध्यान केन्द्रण (Concentration upon facts of 'politics' rather than law)—व्यवहारवादी मानते हैं कि आवश्यकता कानूनी या औपचारिक सत्यात व्यवस्थाओं पर बल देने की नहीं है। यह तो अधिकांश राजनीतिक व्यवस्थाओं में दिखाते की वस्तुएँ रह गई हैं। अनेक देशों में तो सविधानों की भी यही स्थिति है। उदाहरण के लिए, साम्यवादी शासन व्यवस्थाओं में सविधान वास्तव में राजनीतिक शक्ति का सगठक (organiser of political power) नहीं होता है। स्पेष्ठाकारी शासनों में शक्तिधन से पाए जाते हैं पर उनकी उपयोगिता केवल दिखावटी ही होती है। अतः व्यवहारवादी उस प्रवृत्ति की ओर सचेत करते हैं जिसमें कानून से परे 'राजनीति' के तथ्यों पर ध्यान देना आवश्यक है। राजनीतिक दल, दबाव-समूह, हित-समूह तथा राजनीतिक व्यवस्थाओं की चारों तरफ से घेरने वाले राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय वातावरण द्वारा राजनीतिक वास्तविकताओं का गान होता है। यही शक्ति के दुरुपयोग से बचाव व्यवस्थाएँ हो सकती हैं। अतः इन्हीं पर ध्यान केन्द्रण आवश्यक है। इस तरह व्यवहारवादी कानूनी, औपचारिक या सवैधानिक प्रक्रियाओं की अवास्तविकताओं को ध्यान में रखते हुए इन पर आधारित शक्ति पुनर्वरण के सिद्धान्त की आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में कोई उपयोगिता नहीं मानते हैं। उनसे अनुसार शक्ति के नियन्त्रण से स्वयं नागरिक ही हैं। राजनीतिक दल दबाव व हित समूह, समाज की अन्य सरणागत व्यवस्थाएँ व लोकमत शासकों के प्रभावी

नियंत्रक होते हैं, किन्तु औपचारिक संस्थाओं का भी राजनीतिक व्यवस्था में स्थान होता है। यह अनौपचारिक या गैर संवैधानिक व्यवस्थाओं का आधार प्रस्तुत करती हैं। इसलिये इनमें नियन्त्रण व सन्तुलन की व्यवस्था करने से अनौपचारिक संस्थाओं की प्रभावकारिता में भी वृद्धि होगी। इसलिये इनकी अनदेखी तो नहीं की जा सकती, किन्तु केवल इन्हीं का पृथक्करण करके स्वतन्त्रता की रक्षा व्यवस्था करना भी निरर्थक है। इन औपचारिक संस्थाओं के पृथक्करण से व्यवहार में राजनीतिक प्रक्रियाएँ बहुत कुछ अग्रभाविता हो रही हैं। अतः व्यवहारवादियों के अनुसार इनका पृथक्करण सीमित उपयोगिता ही रखता है।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के मूल्यांकन के निष्कर्ष के सम्बन्ध में शायद बाइल ने बहुत ठीक ही लिखा है कि "शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त, सरकार के संगठन के सिद्धान्त के रूप में केवल अकेला, प्रभावी और स्थायी राजनीतिक व्यवस्थाओं का उचित आधार प्रस्तुत करने में पूर्णरूप से असफल रहा है। इसलिए ही इस सिद्धान्त को अन्य राजनीतिक विचारों, जैसे मिश्रित सरकार के सिद्धान्त, समतोलन के विचार और नियंत्रण तथा सन्तुलन की धारणाओं के साथ मिलाया या जोड़ा गया है।"³⁵ अतः अतः यह कहना उपयुक्त ही होगा कि परिवर्तित जटिल व राजनीतिक प्रक्रियाओं के कारण शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की अकेले विशेष उपादेयता नहीं रह गई है।

विकासशील राज्यों में शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त

(THE THEORY OF SEPARATION OF POWERS IN DEVELOPING COUNTRIES)

हर विकासशील राज्य का साम्राज्यवादी शासन के समय का अनुभव एक-सा ही रहा है। इस युग में साम्राज्यवादियों ने शक्ति पृथक्करण की बात ही नहीं सोची थी, क्योंकि व्यक्तियों की राजनीतिक स्वतन्त्रताएँ नाममात्र की भी नहीं थी। इन देशों की अधीनता के समय ही अनेक उपनिवेशी देशों में शासन अंगों का सरचनात्मक विभिन्निकरण होने लगा था। साम्राज्यवादी शक्तियों से सशर्प का नारा भी केवल स्वतन्त्रता से सम्बन्धित होने के कारण जब यह देश स्वतन्त्र हुए तो इनके संविधानों में, जो पारम्परिक जगत द्वारा प्रस्तुत नमूनों पर ही आधारित किए गए थे, स्वतन्त्रता की रक्षा की विस्तार से व्यवस्था की गई। इन संविधानों में न केवल मौलिक अधिकारों का विस्तार से समावेश किया गया वरन् शक्तियों के पृथक्करण को पूर्ण या आंशिक रूप में अपनाया गया। विशेषकर न्यायपालिकाओं को पृथक् एवं स्वतन्त्र बनाने की संविधानों में ही व्यवस्था की गई जिससे न्यायपालिका स्वतन्त्र होकर निष्पक्ष न्याय कर सके और इस तरह नागरिकों की स्वतन्त्रताओं के रक्षक रहे। अधिकांश देशों के संविधानों में न्यायाधीशों को कई प्रकार से स्वतन्त्र रखने के प्रावधान सम्मिलित किये गये। उदाहरण के लिए, 1950 के भारत के संविधान में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को संविधान द्वारा ही इतनी सुरक्षाएँ प्रदान

की गई कि वे स्वयं व्यवस्थापिकाओं, जो जन-इच्छा की प्रतिबिम्बक मानी जाती हैं, से सामना करने लगे और सरकार के जनवादी कार्यों को रद्द करने लगे जो संविधान के अनुसार व अनुरूप नहीं थे।

इस प्रकार, सभी विकासशील राज्यों में संविधान-निर्माण के समय शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्थाएँ, शासन प्रणाली के प्रकार के अनुसार—अध्यक्षारम्भक व्यवस्था है तो पूर्ण पृथक्करण और संसदीय प्रणाली है तो आंशिक शक्ति पृथक्करण, की गई तथा प्रारम्भिक वर्षों में शक्तियों का पृथक्करण लाभप्रद भी रहा। शासन के विशेष अनुभव के अभाव में शक्तियों के पृथक्करण के कारण विभिन्न शासन अंगों व इनके कार्मिकों के कार्य व उत्तरदायित्व निश्चित से बने रहे। किन्तु इस काल में सभी विकासशील राज्यों में राजनीति केवल अभिजनों द्वारा चला जाने वाला खेल था। आम जनता, अधिकांश, दरिद्रता, बीमारी और अद्यविश्वासों में जकड़ी होने के कारण रुढ़िवादी प्रवृत्ति रखती थी और चुनावों के समाप्तों में तय्यकियत अभिजन नेताओं और समाज के ठेकेदारों के अनुसार अपना 'वोट' दे जाती थी। जैसा वे कहते थे वैसे ही जनता के अधिकांश लोग करते थे। इस तरह, शक्ति पृथक्करण को नियतकालिक चुनावों से भी कोई खतरा नहीं हुआ। यह इन समाजों के राजनीतिक विकास का दूसरा चरण था। इस काल में राजनीति केवल अभिजनी गतिविधि थी।

यह स्थिति अधिक दिन नहीं चल सकी। जनता में जागरूकता आने लगी, जनता की राजनीतिक प्रक्रिया में सहभागिता बढ़ने लगी और जनमत के बनने की परिस्थितियाँ प्रस्तुत होने लगी। इससे अभिजनों की सत्ता को चुनौती मिलने लगी और वे शक्तियों के पृथक्करण की आड़ में आम जनता को शक्ति केन्द्रों तक पहुँचने से रोकते रहे। अब तक जो शासन शक्ति का पृथक्करण या वह व्यवहार में मिलने लगा। शासन के तीनों अंगों के अभिजनों को जनता से चुनौती मिलने के कारण वे एक होने लगे। अपने हितों की रक्षा के लिए विशेषकर न्यायालयों को, संविधान द्वारा प्राप्त उन्मुक्तियों के कारण अपने विशेषाधिकारों के लिए प्रयुक्त करने लगे। यह इन देशों में राजनीतिक विकास का तीसरा चरण था। जब शक्ति पृथक्करण का सहारा भी लिया जा रहा था और व्यवहार में इसको केवल शाब्दिक श्रद्धा दी जा रही थी। किन्तु अब तक शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की कमियाँ प्रकट होने लगी और विकासशील राज्यों में शक्ति पृथक्करण की व्यवस्थाएँ समाप्त होने लगी। कार्यपालिकाओं में शक्तियों के केन्द्रण की सर्वभ्यासी प्रवृत्ति विकासशील देशों में अधिक प्रबल रूप में प्रकट होने लगी।

चौथे और अन्तिम चरण में विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाएँ ढाँचाडोल होने लगी। राजनीतिक दलों के सिद्धांतों में आए दिन हेर-फेर, आम जनता और अभिजन वर्गों का कड़ा मुकाबला (confrontation) राजनीतिक संस्कृति की अस्पष्टता, जनता की राजनीति से उदासीनता या घृणा, नेताओं में शक्ति को बनाए रखने की होड़ व दौड़ तथा इसके परिणामस्वरूप सामाजिक अव्यवस्था व अज्ञानि व आर्थिक विकास में सड़न के कारण अनेक देशों में सैनिक तानाशाह सत्ता में आ गये और शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की जिस जोर-शोर से व्यवस्था की गई थी उसको उतने ही जोर-

शोर से दफनाया जाने लगा। कुछ देशों में यह अब भी जीवित है पर अपनी मृत्यु के अत्यधिक समीप पहुँच गया है। विकासशील राज्यों में कुछ ही राज्य ऐसे हैं जहाँ परिस्थितियों के अनुसार सिद्धान्त की संस्थागत व्यवस्थाओं में हेर फेर किये गये हैं। शक्ति के रूप में इसकी उपयोगिता को बनाए रखा जा रहा है। भारत और श्रीलंका इस क्षेत्र के ऐसे देश हैं जहाँ सीमित शक्ति प्रयुक्करण की ही व्यवस्था की गई थी पर अनेक दबावों के बावजूद इन देशों में यह सिद्धान्त अभी उपयोगी भूमिका निभा रहा है, किन्तु कुल मिलाकर विकासशील देशों में शक्तियों का प्रयुक्करण या तो समाप्त हो गया है या केवल औपचारिकता मात्र रह गया है।

विकासशील राज्यों में शक्तियों के प्रयुक्करण के सिद्धान्त की उपयोगिता व आवश्यकता समीचीन अवधि तक रहने की परिस्थितियाँ थीं। अगर उच्च वर्ग व अभिजनों के द्वारा शक्ति प्रयुक्करण के सिद्धान्त के साथ छेड़-छाड़ नहीं की जाती तो शायद इन देशों में नागरिकों की स्वतन्त्रता, राजनीतिक व्यवस्था का स्थायित्व तथा राजनीतिक प्रक्रियाओं की सुचारुता तब तक बनी रह सकती थी जब तक कि शक्ति प्रयुक्करण के कार्य को अपने हाथों में लेने वाले आधुनिक अधिकरण व संरचनाएँ—स्वस्थ व स्थायी ढल-पद्धति, संगठित हित व दबाव-समूह, जागरूक जनमत और राजनीतिक प्रक्रियाओं में स्थायित्व, सही अर्थों में विकसित नहीं हो जाते। अगर इतनी अवधि तक शक्ति प्रयुक्करण की व्यवस्थाएँ प्रभावी रह जातीं तो शायद लोकतन्त्र इन देशों की भूमि में गहरी जड़ें जमा लेता और फिर इधर-उधर के छोटे-मोटे हवा के झोंके लोकतान्त्रिक शासन संरचनाओं को उखाड़ने में सफल नहीं हो पाते। किन्तु दुर्भाग्य है इन देशों का कि जिस स्वतन्त्रता की प्राप्ति के लिए लाखों व्यक्तियों (अलजीरिया व वियतनाम में कमश दस व पन्द्रह लाख आदमी स्वतन्त्रता आंदोलनों में मारे गये थे) ने अपना बलिदान किया, वही स्वतन्त्रता प्राप्त होने के तुरन्त बाद सत्ता की होड़ में हमेशा के लिए सत्ता के भूखे नेताओं के द्वारा दफना दी गई। बंगला देश में 15 अगस्त 1975 व उसके बाद की घटनाओं से इसका अच्छा ज्ञान हो जाता है।

विकासशील राज्यों में एक विचित्र स्थिति यह भी है कि यहाँ अभी शक्तियों के केन्द्रण से सम्बन्धित आधुनिक उपकरण, संरचनाएँ व प्रक्रियाएँ विकसित नहीं हुई हैं किन्तु इनके अभाव में ही शक्ति केन्द्रण होने लगा है। यह खतरनाक प्रवृत्ति है तथा लोकतन्त्र की भावना के प्रतिकूल जाने वाली है। शक्तियों के प्रयुक्करण की उपयोगिता तब ही कम होती है जब शक्ति नियंत्रक औपचारिक संरचनाएँ विकसित ही न हो वरन् व्यवहार में प्रभावी भी बन जाएँ। विकासशील राज्यों में से अनेक में अभी ऐसा बहुत सीमित अर्थों में हो पाया है। ऐसी स्थिति में शक्ति प्रयुक्करण से मिलने वाली सुरक्षा तथा आवश्यकता समाप्त होने लगती है और इसका सीधा परिणाम जनतन्त्र का अस्त होने की स्थितियों का प्रस्तुत होना है। अब इन देशों में शक्ति प्रयुक्करण की विचित्र स्थिति है। या तो यह लुप्त हो गया है या जहाँ है वहाँ केवल सैद्धान्तिक रूप में बचा हुआ प्रतीत होता है। 42^{वें} संशोधन के बाद भारत भी इसका अपवाद नहीं रह गया लगता है।

शाम जनता में यह भ्रान्ति है कि लोकतन्त्र का गला जनता के हाथों से पोंटा जाता

है, किन्तु विकासशील देशों ने इस ध्राति का घड़ाफोट कर दिया है। जिन-जिन देशों में, लोकतान्त्रिक व्यवस्थाएँ समाप्त हुई हैं उन सभी देशों में यह काम समाज के अभिजनो द्वारा किया गया है। जब कितनी राजनीतिक व्यवस्था में अभिजनो को सत्ता में रहते ठीक उत्तरदायी विधानों के कारण हटाने का प्रयास किया जाता है तब ऐसे प्रयासों की पुनरावृत्ति न हो इसकी व्यवस्था अभिजनो द्वारा कर दी जाती है। जनतन्त्र के स्थान पर निरंकुशतन्त्र की स्थापना हो जाती है। इस प्रकार के प्रयासों में एकदम व कठिनाइयाँ उत्पन्न करने के लिए शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की विकासशील देशों में बहुत उपयोगिता है।

विकासशील राज्यों में राजनीतिशास्त्री पारंपार्य देशों में शक्ति निपटण की अन्य सरचनात्मक प्रक्रियात्मक और संस्थात्मक व्यवस्थाओं के विकास के कारण शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को विकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं की तरह ही विकासशील राज्यों में भी निरर्थक मानने की भूल कर बैठते हैं। यह सही है कि विकसित राजनीतियों में शक्ति पृथक्करण की उपयोगिता सीमित ही रह गई है, किन्तु इनकी परिस्थितियों में और विकासशील राज्यों की परिस्थितियों में बहुत गहरे अन्तर हैं। अतः शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त विकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं में अनावश्यक होता जा रहा है जबकि विकासशील राज्यों में न केवल शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त अति आवश्यक है अपितु लोकतन्त्र की रक्षा के साधन के रूप में इसका दृढ़ता से स्थापित रहना अनिवार्य है। विकासशील राज्यों में इस सिद्धान्त की निरर्थकता की घोषणा करना इन देशों की वास्तविक राजनीतिक परिस्थितियों की अनदेखी करना है।

शक्तियों में पृथक्करण का सिद्धान्त लोकतान्त्रिक विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में तब तक उपयोगी रहेगा जब तक इन देशों में राजनीतिक दलों में राजनीतिक छेल के निपटों का भोटा मतैक्य नहीं हो जाए। समाज में हित व दबाव समूह समुचित रूप से विकसित न हो जाए और राजनीतिक संरचनाओं और प्रक्रियाओं में स्यादिस्व न आ जाए और जनता राजनीतिक जागरूकता के साथ ही साथ उत्तरदायित्व की भावना से मुक्त न हो जाए तथा शासक वर्ग राजनीतिक शक्ति का जन कल्याण कार्यों में मनमानी ढंग से नहीं, विधिक रूप से, स्वीकृत विधियों के अनुसार प्रयोग न करते लग जाए। अतः शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का उपयोग इन राज्यों में लम्बी अवधि तक बने रहने की सम्भावना ही नहीं वास्तविकता है। विकासशील राज्यों में जहाँ-जहाँ लोकतन्त्र बना हुआ है, वहाँ शक्तियों का पृथक्करण पूर्ण या आंशिक रूप से अनिवार्यता पाया जाता है। इसलिए हमें, विशेषकर विकासशील राज्यों में राजनीति के विद्यार्थियों को, इस सम्बन्ध में सावधानी से अपने विचार बनाने की आवश्यकता है। अगर पश्चिम की राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक संस्था का इतना विनाश हो गया है कि वे संस्थात्मक व्यवस्थाओं के बिना ही शक्तियों के दुरुपयोग से बचाव की प्रभावी व्यवस्था कर सकते हैं तो इसका यह तात्पर्य बड़ा ही गहरा है कि विकासशील राज्यों में भी शक्ति के दुरुपयोग से बचाव की वंसी ही व्यवस्था सम्भव मानकर शक्तियों के पृथक्करण को बेकार घोषित कर दिया जाए। राजनीतिक विकास की दृष्टि से विकासशील राज्यों की व्यवस्थाओं में

इतना पिछड़ापन है कि अभी कई दशकों तक इन देशों में शक्ति नियंत्रण की अनौपचारिक व्यवस्थाएँ विकसित नहीं हो पाएंगी। अतः निष्कर्षतः यही कहा जा सकता है कि विकासशील देशों में आने वाले अनेक वर्षों तक लोकतन्त्र के स्थापित्व-साधन के रूप में शक्तियों के पृथक्करण की आवश्यकता व उपयोगिता बनी रहेगी। विकासशील देशों के राजनीति-शास्त्रियों को यह बात भी नहीं भूलनी है कि विकसित राज्यों में इस सिद्धान्त की उपयोगिता को पूरी तरह नकारा नहीं गया है। इस सम्बन्ध में इन देशों में केवल यह विचार प्रबल हुआ है कि शक्ति पृथक्करण निरपेक्ष रूप में हानिकारक है। अतः सीमित शक्ति पृथक्करण की बात पर बल दिया जाने लगा है। वैसे अनेक विकसित राज्यों में विरोधी विचारधाराओं वाले राजनीतिक दलों के टकराव और बदल-बदल कर भविष्य में इनके संसारूढ़ होने की सम्भावना के कारण अनेक विचारक इस बात पर बल देने लगे हैं कि आने वाले वर्षों में शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त सुविकसित और राजनीतिक दृष्टि से स्थापित्व वाले पश्चिमी राज्यों में और भी अधिक आवश्यक और उपयोगी होगा। इस प्रकार के विचारों में सत्यता का अंश काफी मात्रा में माना जा सकता है और यह कहना कठिन नहीं होना चाहिए कि शक्तियों के पृथक्करण का महत्त्व तब तक बना रहेगा जब तक लोकतान्त्रिक ढंग से राजनीतिक समाज प्रशासित होने का प्रयास करते रहेंगे।

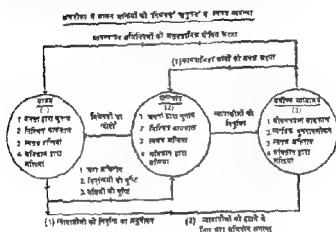
शक्ति पृथक्करण का नवीन रूप . नियंत्रण व सतुलन सिद्धान्त

(THE NEW FORM OF SEPARATION OF POWERS THE THEORY OF CHECKS AND BALANCES)

नियंत्रण व सतुलन का सिद्धान्त, शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त का नवीन रूप कहा जा सकता है। इससे सरकार के अंगों को इस प्रकार सम्बन्धित बनाया जाता है जिससे कोई भी अंग एक-दूसरे पर हानि नहीं हो सके और अपने आप में इतना स्वतन्त्र व सर्वोच्च भी नहीं बन सके कि वह व्यक्ति की स्वतन्त्रता के लिए वास्तविक खतरा बन जाए। इसके लिए शासन शक्तियों को नियंत्रित रखने के लिए आपस में सतुलित कर दिया जाता है।

हम देख चुके हैं कि शक्तियों का पूर्ण पृथक्करण न तो व्यावहारिक ही है और न ही परिवर्तित परिस्थितियों में हितकर है। सरकार के 'तीनों अंगों' के मध्य कार्य विभाजन रखते हुए भी आवश्यक है कि इनमें परस्पर सम्बन्ध और सम्पर्क की ऐसी व्यवस्था व्याप्त रही जाए कि वे एक-दूसरे पर नियंत्रण और सतुलन रख सकें। इसके बिना सरकार में एकता और समरूपता की भावना नहीं आ सकती। शक्ति पृथक्करण को निरपेक्ष रूप से लागू करना सम्भव नहीं होने के कारण इस सिद्धान्त को एक अन्य सिद्धान्त, नियंत्रण और सतुलन के सिद्धान्त के साथ समुक्त किया जाता है जिससे शक्तियों के पृथक्करण से होने वाली हानियों से बचा जा सके तथा शासन के प्रत्येक अंग एक-दूसरे पर भी इस प्रकार निर्भर कर दिया जाए तथा जिससे कोई भी विभाग, अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र रहते हुए मनमाना नहीं कर सके। इससे शासन के विभिन्न भाग एक-

दूसरे से संतुलित हो जाते हैं, क्योंकि किसी भी अंग के द्वारा अपनी शक्तियों का दुरुपयोग दूसरे अंग के नियंत्रण से रोक दिया जाता है। नियंत्रण और संतुलन के सिद्धान्त को हम रेखा चित्र द्वारा इस प्रकार स्पष्टा सकते हैं। अमरीका के संविधान में शक्तियों के नियंत्रण और संतुलन की व्यवस्था इस प्रकार चित्रित की जा सकती है।

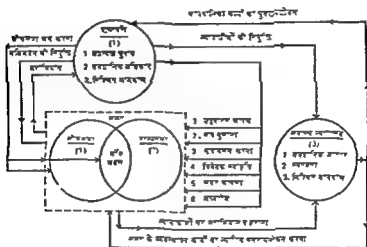


चित्र 13.1 अमरीका में शासन शक्तियों की नियंत्रण संतुलन व स्वतन्त्र व्यवस्था

चित्र 13.1 से स्पष्ट है कि अमरीका के संविधान में सरकार के हर अंग को स्वतन्त्र बनाया गया है तथा अपने अधिकार घेरे में रहते हुए हर एक अंग अपने लिए निर्धारित कार्यों का निष्पादन स्वतन्त्रतापूर्वक कर सकता है। उदाहरण के लिए, उपरोक्त रेखा चित्र में कांग्रेस (विधान मण्डल), राष्ट्रपति (कार्यपालिका) तथा सर्वोच्च न्यायालय (न्यायपालिका) के अपने स्वतन्त्र कार्यों के सम्बन्ध में की गई व्यवस्थाओं का हर अंग के वृत्त में ही उल्लेख किया गया है। किन्तु इन स्वतन्त्र शक्तियों का किसी शासन अंग द्वारा दुरुपयोग न हो अर्थात् शक्ति संतुलन बिगड़े नही इसलिये हर अंग को दूसरे अंग को नियंत्रित रखने के लिए अधिकार दिए गये हैं। इन नियंत्रण अधिकारों को रेखा चित्र में तीर के निशान की रेखा के साथ ही दिखाया गया है। उदाहरण के लिए, व्यवस्थापिका का कार्यपालिका पर तीन प्रकार से (1) महाभियोग लगाकर, (2) नियुक्तियों की पुष्टि और (3) संधियों की पुष्टि करके, नियंत्रण व्यवस्थित किया गया है। इसी तरह, अन्य अंग एक दूसरे के नियंत्रण के रूप में व्यवस्थित किए गये हैं। इससे शक्तियों की स्वतन्त्रता के साथ ही साथ इनका नियंत्रण व शक्ति संतुलन से सीतो शक्तियों का संतुलन हो जाता है।

शक्तियों के पृथक्करण व नियंत्रण संतुलन को भारत में किस प्रकार व्यवस्थित किया गया है, इसका चित्र 13.2 में स्पष्टीकरण किया गया है। भारत में शक्ति-पृथक्करण तथा नियंत्रण संतुलन की सीमित व्यवस्था की गई है। चित्र 13.2 का

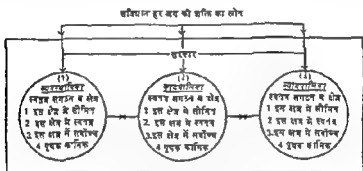
विस्तार से विवेचन आवश्यक नहीं है, क्योंकि भारतीय विद्यार्थी इस प्रकार की व्यवस्था का सामान्य ज्ञान रखता है। महासंसदीय प्रणाली के कारण कार्यपालिका व व्यवस्थापिका का घनिष्ठ सम्बन्ध है और इस कारण वान्तविक कार्यपालिका तथा विधान मण्डल व विधान मण्डल के दोनों सदन—लोकसभा व राज्यसभा, सम्मिलित रूप से संसद नाम की संस्था बनाते हैं। इसके आसपास सम्बन्धों को रेखा तीरो (dotted lines) से समझाया गया है। अब यह धारणा कि संसदीय प्रणालियों में शक्तियों का पृथक्करण नहीं होता, वास्तव में सही नहीं है। इतना जरूर है कि इन प्रणालियों में सीमित शक्ति-पृथक्करण होता है तथा नियंत्रण व समुन्मन पर अधिक बल दिया जाता है। सामान्यतया संसदीय शासना में भी म्यादपालिका को पूर्णरूप से पृथक् रखने की व्यवस्था होती है।



चित्र 13.2. भारत में शक्ति-पृथक्करण, नियंत्रण व समुन्मन व्यवस्था

तथा हर अंग अपने क्षेत्र में सीमित, स्वतन्त्र व सर्वोच्च रहता है। यह रूप न कभी व्यवहार में प्रयुक्त हुआ है और न प्रयोग में ही लाया जा सकता है।

शक्तियों के पूर्ण पुनर्करण के प्रथम और अन्तिम प्रयोग का प्रयास अमरीका में किया गया था पर वहाँ भी इसके शुद्ध रूप को नियंत्रण व सन्तुलन से विकृत करके ही इसे अपनाया गया है। किन्तु अब विकसित राज्यों में नियंत्रण-सन्तुलन की गैर-सर्वैधानिक संरचनाओं के कारण शक्ति पुनर्करण, नियंत्रण व सन्तुलन का सिद्धान्त व्यावहारिक रूप में बहुत कम सक्रिय रहता है। अन्य संरचनाएँ यह सब कार्य करने लगी हैं जो इन दोनों सिद्धान्तों की व्यवस्था के द्वारा किये जाते थे अर्थात् सरकार को नियंत्रित करने व व्यक्ति की स्वतन्त्रता को सुरक्षित करने के लिये साधन इस प्रकार चित्रित किए जा सकते हैं।



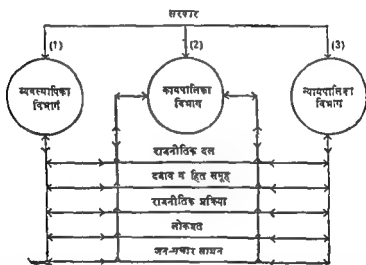
चित्र 13.3 शुद्ध शक्ति-पुनर्करण में व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका का स्वतन्त्र अस्तित्व

इस चित्र में यह स्पष्ट है कि किस प्रकार से सरकार के तीनों अंग राजनीतिक दलों, दबाव व हित समूहों, राजनीतिक प्रक्रिया, लोकमत तथा जन संचार के साधनों से पारस्परिकता की आस्था में आ जाते हैं। चित्र 13.4 से यह और भी स्पष्ट हो जाता है।

इस प्रकार विकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं में इन संरचनात्मक व्यवस्थाओं के कारण नियंत्रण व सन्तुलन का सिद्धान्त भी अनावश्यक होता जा रहा है, किन्तु विकासशील राज्यों में इन सबका अभी इस रूप में विकास नहीं हुआ है अतः इन देशों में लोकतन्त्र व्यवस्था के संरक्षक के रूप में सीमित शक्ति पुनर्करण की अभी भी आवश्यकता मानी जा सकती है। चित्र 13.4 तथा अमरीका में नियंत्रण-सन्तुलन के चित्र 13.1 से यह स्पष्ट हो जाता है कि शक्तियों के नियंत्रण व सन्तुलन के दो रूप हो गए हैं। यह दो रूप इस प्रकार हैं—(क) सर्वैधानिक नियंत्रण और सन्तुलन व्यवस्था, और (घ) गैर-सर्वैधानिक नियंत्रण और सन्तुलन व्यवस्था।

इन दोनों व्यवस्थाओं का पुनः-पुनः विवेचन करके इनकी संपूर्ण उपयोगिता या निरर्थकता के बारे में विवेकपूर्ण निष्कर्ष निकालना सम्भव होगा। अब हम इनका अलग-अलग विवेचन करेंगे।

(क) सर्वैधानिक नियंत्रण व संतुलन व्यवस्था (The constitutional system of checks and balances)—शक्तियों के पूर्ण पृथक्करण की व्यावहारिकता तथा पूर्ण शक्ति पृथक्करण से होने वाली हानियों से बचने के लिए अमरीका के संविधान निर्माताओं से लेकर आज तक कहीं भी शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त शुद्ध रूप में नहीं अपनाया गया है। इसके स्थान पर नियंत्रण व शक्ति संतुलन की व्यवस्था करने का प्रचलन है। अधिकांश राज्यों में ऐसे नियंत्रण व संतुलन संविधान द्वारा ही स्थापित कर दिये जाते हैं। ऐसी व्यवस्था को हमने शक्तियों के नियंत्रण-संतुलन की सर्वैधानिक व्यवस्था कहा है। इस व्यवस्था में यह अन्गड़ाई है कि इसमें नियंत्रण व्यवस्थाएँ सुनिश्चित होती हैं। नियंत्रण व्यवस्थाओं को लागू करने की औपचारिक व्यवस्थाएँ होती हैं और सामान्य परिस्थितियों में यह नियंत्रण व्यवस्थाएँ प्रभावी रहती हैं।



चित्र 13.4 सरकार के अंगों की सम्पर्कता में गैर-सर्वैधानिक साधन

परन्तु अगर नियंत्रण-संतुलन के सिद्धान्त की दार्शनिक पृष्ठभूमि देखें तो ज्ञात होगा कि नियंत्रण-संतुलन सामान्य परिस्थितियों के स्थान पर असामान्य परिस्थितियों में ही आवश्यक होते हैं तथा ऐसी परिस्थितियों में इनकी औपचारिक संरचनात्मक व्यवस्थाएँ प्रभावहीन हो जाती हैं। जब कोई सरकार शक्तियों का दुरुपयोग करने पर तुल जाए तो उसको सर्वैधानिक व्यवस्थाएँ रोक सने में अवसर असफल रहती हैं। अतः सर्वैधानिक नियंत्रण-संतुलन व्यवस्थाओं की उपयोगिता सदिग्ध ही कही जा सकती है। उदाहरण के लिए, सभी विकासशील राज्यों में जहाँ लोकतन्त्र सैनिक जातियों से नहीं सम्पन्न किया गया इन देशों में सर्वैधानिक नियंत्रण संतुलनों के होते हुए भी सरकारों ने अप्रत्याशित शक्तियों को हथिया लिया था। अतः हम निष्कर्ष में यह कह सकते हैं कि सर्वैधानिक नियंत्रण व संतुलन व्यवस्था सामान्य परिस्थितियों में अनावश्यक व असाधारण परिस्थि-

तियों में अग्रभावी हो रहती है। इसका स्पष्टीकरण निम्नलिखित विवेचन से अच्छी तरह हो जाएगा।

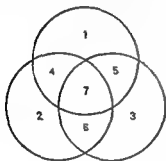
संवैधानिक नियन्त्रण-संतुलन सिद्धान्त की आवश्यकता के बारे में शक्तियों के पृथक्करण के सदर्भ में ही स्पष्टीकरण किया जाता है। अपने अत्यन्तिक (extreme) रूप में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का तात्पर्य तीनों विभागों का एक दूसरे से पूर्ण पृथक्करण है। इस अर्थ में इसको आधुनिक दशावधि में व्यावहारिक रूप देना असम्भव है, क्योंकि संवैधानिक सरकार का कारोबार इतना जटिल होता है कि प्रत्येक विभाग के क्षेत्र का ऐसी रीति में निरूपण नहीं हो सकता कि प्रत्येक विभाग अपनी निदिष्ट सीमा में स्वतन्त्र तथा सर्वोन्मत्त रह सके। अतः शक्तियों के नियन्त्रण और संतुलन के सिद्धान्त का उपयोग किया जाता है।

इस सिद्धान्त में शासन के तीनों अंगों की शक्तियों के लिए ऐसा प्रबंध कर दिया जाता है कि तीनों अंग अपने-अपने कार्य क्षेत्र में स्वतन्त्र रहते हुए भी आपस में एक दूसरे पर ऐसा नियन्त्रण बनाए रखते हैं जिससे शक्ति का संतुलन बना रहता है। शासन के प्रत्येक विभाग को एक दूसरे पर कुछ हद तक निर्भर बना दिया जाता है ताकि कोई विभाग यदि कभी अपनी जिम्मेदारी न निभाए तो शासन का दूसरा अंग उसे सचेत करने और अपनी सीमाओं में कार्य करने के लिए मजबूर करने का कार्य कर सकता है। इस सबका उद्देश्य यह है कि शक्तियों के पृथक्करण के बावजूद शासन अंग अपनी मनमानी नहीं कर सकें। इससे तीनों अंगों में परस्पर सामंजस्य और नियन्त्रण के साथ-साथ उनका स्वतन्त्र अस्तित्व तथा पृथक्ता भी बनी रहती है।

यहाँ ध्यान देने की बात यह है कि शक्तियों को केवल नियन्त्रित करने का ही लक्ष्य होता तो कोई कठिनाई नहीं होती। यह अनेक विधियों में से किसी का प्रयोग करके स्थापित किया जा सकता है। परन्तु नियन्त्रण ऐसा होना चाहिये जिससे तीनों अंगों में संतुलन बना रहे। यह संतुलन की व्यवस्था ही तीनों अंगों में सहयोग तथा सामंजस्य की स्थापना कर सकती है। इसलिये इस सिद्धान्त की मुख्य विशेषता निम्नलिखित तीन बातों के सम्मिश्रण में है। प्रथम, यह शक्तियों को पृथक् रखता है, दूसरे, इन पृथक्-पृथक् शक्तियों को नियन्त्रित करता है और तीसरे, इन पृथक् व नियन्त्रित शक्तियों में संतुलन स्थापित करता है। यही कारण है कि आधुनिक युग में व्यवस्थापिका को अविश्वास के प्रस्तावों या महाभियोग के द्वारा कार्यपालिका पर नियन्त्रण का अधिकार प्राप्त होता है। इसी तरह, कार्यपालिका को विधेयको के निर्माण द्वारा अथवा अध्यादेश जारी करने की शक्ति के कारण व विधेयको पर स्वीकृति के माध्यम से व्यवस्थापिका पर नियन्त्रण प्राप्त कराया जाता है, तथा न्याय-विभाग को कानूनों की व्याख्या अथवा कार्यपालिका के कार्यों को दी गई वैधानिक धुनीतों पर निर्णय देने की शक्ति द्वारा व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के कार्यों पर नियन्त्रण करने का अधिकार प्राप्त होता है। इस प्रकार, शक्तियों का पृथक्करण, उनका प्रभावी नियन्त्रण तथा उनमें संतुलन, यह तीनों घातें, नियन्त्रण और संतुलन के सिद्धान्त से सम्भव हो जाती हैं, किन्तु यह सब व्यवस्था केवल औपचारिक ही रहती है। वास्तव में ऐसा पृथक्करण, नियन्त्रण और संतुलन केवल

विकासशील राज्यों में ही उपयोगी रहा है क्योंकि विकसित शासनों में इसके लिए और संरचनाएँ विकसित हो गई हैं। नियन्त्रण व संतुलन के सिद्धान्त को साधारण ढंग से चित्र 13.5 में चित्रित किया गया है।

चित्र 13.5 से स्पष्ट है कि तीनों अंगों के अधिकार क्षेत्र पृथक् बनाकर एक दूसरे से नियन्त्रित किए गए हैं जिससे उनमें परस्पर संतुलन स्थापित हो जाए। 4, 5, 6 और 7 ऐसे क्षेत्र हैं जिनसे सरकार के तीनों अंग एक-दूसरे के नियन्त्रण व संतुलक बन जाते हैं। जबकि 1, 2 और 3 ऐसे क्षेत्र हैं जिसमें हर अंग स्वतंत्र व सर्वोच्च रहता है।



(1) व्यवस्थापिका

(2) कार्यपालिका

(3) न्यायपालिका

(4) व्यवस्थापन तथा कार्यपालन क्षेत्र मिश्रण

(5) व्यवस्थापन तथा न्यायपालन क्षेत्र-मिश्रण

(6) कार्यपालन तथा न्यायपालन क्षेत्र मिश्रण

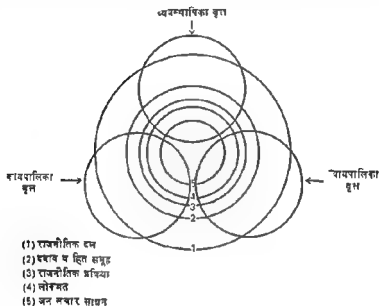
(7) व्यवस्थापन-कार्यपालन और न्यायपालन क्षेत्र मिश्रण

चित्र 13.5 संवैधानिक शक्ति-पृथक्करण एवं नियन्त्रण-संतुलन व्यवस्था

(ख) गैर-संवैधानिक नियन्त्रण और संतुलन व्यवस्था (Extra-constitutional system of checks and balances)—बदलती हुई राजनीतिक परिस्थितियों में शक्ति तथा स्वतंत्रता के अर्थ ही नहीं बदले हैं बरन शक्तियों पर नियन्त्रण लगाने व उनकी संतुलित करने के अनेक नये साधन प्रस्तुत हो गये हैं। यह नियन्त्रण व संतुलन की संरचनाएँ तथा प्रक्रियाएँ संविधान की व्यवस्थाओं से बाहर के विकास हैं। इनकी संक्षिप्त पर्याप्त हम इसी अध्याय में अन्यत्र कर आए हैं इसलिये इनको हम एक रेखा चित्र द्वारा ही समझने का प्रयास करेंगे। गैर संवैधानिक शक्ति-नियन्त्रण और संतुलन व्यवस्थाएँ वृत्तों के माध्यम से चित्र 13.6 की भाँति प्रकट की जा सकती हैं।

चित्र 13.6 में शक्तियों के नियन्त्रण-संतुलन की अनीयचारिक व गैर-संवैधानिक व्यवस्था का सरल चित्रण किया गया है। व्यवस्थापिका, कार्यपालिका व न्यायपालिका को अलग-अलग वृत्तों के द्वारा दिखाया गया है। इन तीन वृत्तों को अपने में लपेटते हुए पाँच वृत्त इस प्रकार चित्रित किये गये हैं कि हर वृत्त सरकार के अंगों को चित्रित करने वाले वृत्तों के कुछ भाग में होकर गुजरता हुआ बन गया है। इन वृत्तों का आकार उत्तरोत्तर छोटा होना इस बात का संकेतक है कि बड़े वृत्त की प्रतीक संरचना की, शक्तियों के नियन्त्रण-संतुलन में अधिक महत्वपूर्ण भूमिका है। प्रथम वृत्त राजनीतिक दल का प्रतीक, दूसरा वृत्त दबाव व हित समूहों का, तीसरा वृत्त राजनीतिक प्रक्रिया का, चौथा वृत्त लोकमत का और अंतिम (पाँचवाँ) वृत्त जन-संचार साधनों का प्रतीक है और नियन्त्रण संतुलन का सबसे कम महत्व का साधन समझा गया है। इस प्रकार

विकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं में यह विकास शासन अंगों की शक्तियों के नियंत्रक व सतुलक हो गये हैं। इनका आधुनिक समय में महत्त्व इतना बढ़ गया है कि सम्पूर्ण शासन की एक सावयवी संरचना बनाने में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण भूमिका इसी की रही है। विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में अभी इनका अभाव ही है अतः इन राज्यों में अभी भी सवैधानिक शक्ति पृथक्करण, नियन्त्रण व सतुलन पर जोर दिया जाता है। गैर सवैधानिक नियन्त्रण सतुलन का यह चित्र (13.6) पहले वाले चित्र (13.5) की अपेक्षा



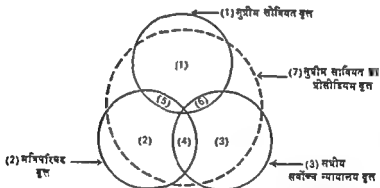
चित्र 13.6 गैर सवैधानिक शक्ति पृथक्करण एवं नियन्त्रण-सतुलन व्यवस्था

अधिक स्पष्टीकरण करने वाला है। इससे यह समझना कुछ आसान हो जाता है कि शासन संरचना की शासन अंगों के नियंत्रण सतुलन में कितनी व किस प्रकार की भूमिका है। इस अर्थ में यह उस चित्र से सरल व अधिक स्पष्ट कारक कहा जा सकता है।

साम्यवादी राज्यों में शक्ति-पृथक्करण एवं नियन्त्रण-सतुलन व्यवस्था
(SEPARATION OF POWERS AND SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES IN COMMUNIST COUNTRIES)

साम्यवादी राज्यों में, विशेषकर सोवियत रूस में संविधान के द्वारा संसदीय शासन प्रणाली के अपनाने के बावजूद शक्तियों को संविधान द्वारा पृथक् किया गया है। उदाहरण के लिए, सोवियत रूस में व्यवस्थापन शक्ति, संविधान के द्वारा सुप्रीम सोवियत में,

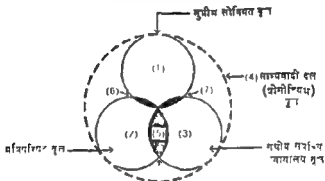
कार्यपालिका शक्ति, मन्त्रि परिषद व प्रीसीडियम में तथा न्यायपालिका शक्ति सर्वोच्च न्यायालय में निहित की गई है। संविधान विशेष रूप से इस बात का उल्लेख करता है कि सोवियत रूस में शक्तियों के पृथक्करण की स्थापना की गई है, किन्तु व्यवहार में यह शक्तियों का पृथक्करण साम्यवादी दल के कारण समाप्त हो जाता है। इतना ही नहीं, संवैधानिक व्यवस्था भी ऐसी है कि प्रीसीडियम वास्तव में शक्ति पृथक्करण को नकारने की स्थिति ला देता है। सोवियत रूस में या जिन शासनों की प्रभावी विचार-धारा मार्क्सवाद-लेनिनवाद पर आधारित है, उन पर उदारवादी लोकतन्त्रीय संकल्पनाओं को लागू करना कठिन है। उदारवादी लोकतन्त्र तथा अमार्क्सवादी सर्वाधिकारी अथवा स्वेच्छाचारी राज्यों की विधिक पद्धतियों को कम्युनिस्ट सोम वर्ग शासन के उपकरणों के रूप में देखते हैं। उनके अनुसार 'शक्ति' तथा 'स्वतन्त्रता' के अर्थ उदारवादी व्यवस्थाओं में प्रचलित अर्थों के अनुरूप नहीं माने जा सकते। अतः शक्तियों का पृथक्करण स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए नहीं, शासन सुविधा के लिए आवश्यक है। रूस में शक्तियों के पृथक्करण व नियंत्रण-संतुलन की संवैधानिक व्यवस्था को इस प्रकार चित्रित किया जा सकता है।



चित्र 13.7. सोवियत रूस में संवैधानिक शक्ति-पृथक्करण एवं नियंत्रण-संतुलन व्यवस्था

चित्र 13.7 में वृत्तों के पारस्परिक सम्बन्ध से स्पष्ट है कि व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका, तीनों अंगों को संविधान द्वारा इस प्रकार व्यवस्थित किया है कि यह आपस में एक-दूसरे के साथ कुछ अंशों तक सम्बन्धित रहें तथा इस तरह नियंत्रण-संतुलन स्थापित रहे। परन्तु सोवियत रूस की संवैधानिक व्यवस्था में सुप्रीम सोवियत का प्रीसीडियम एक अनोखी नियंत्रण संस्था के रूप में व्यवस्थित किया गया है जो व्यवस्थापन, कार्यपालन और न्यायपालन के तीनों कार्यों को करने का संवैधानिक अधिकार रखने के कारण सरकार के तीनों विभागों पर छाया रहता है। इसलिये इसे ऐसे वृत्त से चित्रित किया गया है कि इस वृत्त में व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और

न्यायपातिवा के सूक्तों के बरीब बरीब पूरे भाग समाहित हैं। 4, 5 और 6 ऐसे दोस हैं जिनमे सरकार के अगों के सम्पर्क के अन्तर्गत होते रहते हैं, किन्तु इनका बहुत छोटा आकार इस बात की पुष्टि करता है कि संवैधानिक दृष्टि से यह अवसर बहुत ही कम होते हैं। वास्तव में प्रीसीडियम ही समग्र सरकारी विभाग व्यवस्था का नियंत्रण बनाया गया है। इस में नियंत्रण वास्तव में साम्यवादी दल का होता है इसलिये नियंत्रण सन्तुलन का व्यवहार में चित्रण इस प्रकार का होगा।



चित्र 13.8 सोवियत कृत में व्यवहारिक शक्ति-पुनर्करण व नियंत्रण सन्तुलन व्यवस्था

चित्र 13.8 में स्पष्ट रूप से साम्यवादी दल, जिसे ऐसे सूक्त के रूप में चित्रित किया गया है जो सरकार के तीन अंगों की पूर्णतया अपने अन्तर्गत समेटे हुए हैं, शासन अंगों को समुक्त करता है। इस प्रकार, संवैधानिक व्यवस्था में जो नियंत्रण सुप्रीम सोवियत के प्रीसीडियम द्वारा व्यवस्थित किये गये हैं, व्यवहार में यह नियंत्रण साम्यवादी दल द्वारा होता है तथा यह नियंत्रण पूर्ण है जैसा कि दल के सूक्त के अन्तर्गत सरकार के तीनों अंगों के समावेश से स्पष्ट है। प्रीसीडियम का सूक्त इन अंगों को समग्र रूप से अपने में समाविष्ट नहीं करता है, इससे स्पष्ट है कि प्रीसीडियम सरकार के अंगों के कुछ भागों को नियंत्रण से मुक्त रख देता है। परन्तु साम्यवादी दल सब प्रकार के पुनर्करण को समाप्त कर एक ठोस एकाधिकारी नियंत्रण की स्थापना का साधन है। अतः सोवियत कृत और अन्य साम्यवादी देशों में शक्तियों के पुनर्करण की औपचारिक या संवैधानिक व्यवस्था ही होती है। वास्तव में साम्यवादी विचारधारा व साम्यवादी दल का एकाधिकारी शक्तियों के पुनर्करण का विरोध ही रहा जाना चाहिये। अतः साम्यवादी शासनों में शक्ति पुनर्करण का व्यवहार में अभाव ही रहता है तथा नियंत्रण साम्यवादी दल के द्वारा ही समायोजित है। यह दल ही विभिन्न सरकारी अंगों में सन्तुलन का साधन प्रस्तुत करता है।

शक्तियों के पुनर्करण के सिद्धान्त के मूल्यांकन में हम यही कह सकते हैं कि दुनिया का आज कोई भी देश ऐसा नहीं है जहाँ शक्तियों का पुनर्करण अपने शुद्ध रूप में

सैद्धान्तिक या व्यावहारिक दृष्टि से अपनाया गया है। पर साथ में यह भी सत्य है कि आधुनिक संवैधानिक राज्यों में चाहे वे लोकतान्त्रिक, स्वेच्छाचारी या सर्वाधिकारवादी हों, आशिक रूप से शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त अवश्य अपनाया गया है। लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में यह व्यवहार में लागू रहता है जब कि, अन्य दो प्रकार के शासनो में इसकी औपचारिक संस्थागत व्यवस्थाएँ ही पाई जाती हैं। इसी तरह, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के बारे में एक निष्कर्ष यह भी सर्वव्यापकता रखता है कि इस सिद्धान्त के साथ नियन्त्रण व सन्तुलन की व्यवस्थाएँ अनिवार्यतः की जाने लगी हैं। यह कहना गलत नहीं होगा कि इस सिद्धान्त का बाहरी रूप बदला है पर उसका मूल सार ज्यों का र्यों बना हुआ है। इस सिद्धान्त से सम्बन्धित अवधारणाओं व प्रणयों में आए सभी परिवर्तनों के बावजूद यह सिद्धान्त अर्थात् शक्तियों का पृथक्करण आज भी व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए सर्वाधिक प्रयुक्त होने वाला साधन है। तेजी से बदलती हुई राजनीतिक परिस्थितियों में राजनीतिक स्थायित्व प्रदान करने के माध्यम के रूप में इसकी उपयोगिता को सभी स्वीकार करते हैं। विकसित राज्यों में औपचारिक सर-चनाओं और प्रक्रियाओं के कारण शक्तियों के पृथक्करण व नियन्त्रण-सन्तुलन के सिद्धान्त की उतनी उपयोगिता नहीं रह गई है, किन्तु द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद बने वाले, फ्रांस, पश्चिम जर्मनी व जापान जैसे विकासशील देशों के संविधानों में इसकी व्यवस्थाएँ इसकी उपयोगिता का पुष्टिकरण हैं। विकासशील राज्यों में तो इसकी लोकतन्त्र की रक्षा की एक मात्र आशाकिरण मान सकते हैं। यही कारण है कि हर नवोदित राज्य के संविधान में इसकी व्यवस्था पाई जाती है। इन देशों में जातियों व कुछ समय तक टिकने वाली तानाशाही व्यवस्थाओं के बावजूद, जब कभी नया संविधान बनता है तो शक्ति पृथक्करण की कम से कम आशिक रूप से व्यवस्था अनिवार्यतः की जाती है।

इस प्रकार शक्तियों के पृथक्करण की संविधानों में व्यवस्थाएँ इस सिद्धान्त की पेशीदा परिस्थितियों में भी उपयोगिता की पुष्टि हैं। यही कारण है कि वाइल ने यहाँ तक कह दिया कि "विगत शताब्दियों के इतिहास का परीक्षण करने पर यह भेद खुलता है कि अपनी सब कमियों के बावजूद शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त में एक अद्वितीय विशेषता है कि यह भिन्न-भिन्न रूपों में बार बार पुनः प्रकट होता रहा है। यह इस तथ्य की पुष्टि है कि किसी न किसी रूप में, शक्तियों का विभाजन और शासन कार्यों का पृथक्करण सरकार व शासन की व्यवस्था के अन्तरगत में ही निहित रहता है।"²⁶ यही कारण है कि आज का राजनीतिशास्त्री इस दुविधा में पड़ा हुआ है कि आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में "शक्तियों का केन्द्रण तथा शक्तियों का पृथक्करण दोनों ही न टलने वाले तथ्य हैं।"²⁷ आधुनिक राजनीति शास्त्र के विद्वानों की परेशानी इस बात से और बढ़ गई है कि वे 'परिस्थितिक' व 'आवश्यकतावश' अभी भी 'सीमित सरकार' में विश्वास करने के लिए मजबूर हैं, किन्तु अभी तक यह नहीं जान पाए हैं कि आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में वे सीमाएँ कैसे लगाई जाएँ? इस कथन से शक्तियों के

²⁶ Ibid., ■ 13²⁷ Ibid., ■ 14

पृथक्करण के सिद्धान्त का मूल्यांकन पर्याप्त रूप से हो जाता है। अतः हम इस सम्बन्ध में और अधिक तर्कों देने के स्थान पर अपने निष्कर्षों को इसी के साथ समाप्त करते हैं।

राजनीति-शास्त्र के लेखनो में हर बात की आलोचना की प्रथा का प्रचलन है। शक्तियों के पृथक्करण का उल्लेख करने वाली हर पाठ्य-पुस्तक में इस सिद्धान्त की सम्बन्धी-घोड़ी आलोचनाओं का समावेश अनिवार्यतः रहता है, किन्तु मैं इस प्रकार का प्रयास नहीं कर रहा हूँ क्योंकि शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के विवेचन में इसके दोनों पक्षों को अच्छी तरह पढ़ने का प्रयत्न किया गया है। वैसे भी आलोचनाओं पर दृष्टिगत करें तो हमें यही देखने को मिलेगा कि उनमें से अधिकांश आलोचनाएँ केवल सैद्धान्तिक ही हैं। अतः इसकी आलोचना के सम्बन्ध में केवल एक ही बात करना पर्याप्त रहेगा कि शक्तियों का 'पूर्ण व निरपेक्ष पृथक्करण' न व्यवहार में सम्भव है और न ही आवश्यक है। यहाँ यह बात ध्यान देने की है कि 'शक्तियों का पूर्ण व निरपेक्ष पृथक्करण' (total and absolute separation of powers) असम्भव है, किन्तु शक्तियों का आंशिक या सापेक्ष पृथक्करण सम्भव और आवश्यक दोनों ही हैं। आज दुनिया के सभी राज्यों में इसी तरह की व्यवस्था है। अपने शुद्ध रूप में, अर्थात् शक्तियों का निरपेक्ष पृथक्करण केवल पुस्तकों तक ही सीमित रहा है और इन्हीं तक आने वाली शताब्दियों में सीमित रहेगा।

अध्याय 14

व्यवस्थापिका (Legislature)

किसी भी प्रकार का मानव संगठन नियमों के अभाव में अधिक समय तक कार्य नहीं कर सकता। समाजों के स्थायित्व व विधिवत कार्य-निष्पादन के लिए तो नियमों की अनिवार्यता ही होती है। नियम रहित समाज तुरन्त ही अराजक अवस्था में आकर विखण्डित होने लगता है। जिन समाजों का संचालन निर्वाचित राजनीतिक संस्थाओं के द्वारा किया जाता हो वहा तो नियम ही एकमात्र साधन होते हैं जिससे राजनीतिक संस्थाएँ समाजों का सुचारु रूप से संचालन करने की अवस्था में आती हैं। इतना ही नहीं, इतिहास इस बात का साक्षी है कि उन राजनीतिक व्यवस्थाओं में जहाँ समाज के लिए अधिकाधिक नियमों की व्यवस्था रहती है, उनमें भी व्यक्ति नियमों का उत्सर्जन कर या उनको तोड़कर अराजकता लाने की यदा-कदा हरकत करते रहे हैं, जिसके कारण, कभी-कभी तो नियमयुक्त व्यवस्था में भी अस्तव्यस्तता आने लगती है। ऐसी अराजक अस्तव्यस्तता से सुरक्षा के लिए ही व्यक्ति नियमों के दायरे में बाधने वाली राजनीतिक व्यवस्था में रहना पसंद करता है। इसके पीछे उसकी यही मान्यता है कि ऐसी व्यवस्था में सब व्यक्ति एक ही प्रकार के नियमों से संचालित रहेंगे और नियमों का उत्सर्जन करने वाला व्यक्ति अनिवार्यतः दण्डित किया जाएगा। जब कभी राजनीतिक समाजों में लोगों के मन से उपरोक्त भावना लुप्त होने लगती है तथा राजनीति के नियमों की व्यापक पैमाने पर अवहेलना व उत्सर्जन होने लगता है तो राजनीतिक संस्थाएँ टूटने लगती हैं। अतः समाज के व्यवस्थित संचालन में नियमों की भूमिका अत्यन्त महत्व रखती है। इससे हमारे मन में यह जिज्ञासा उत्पन्न होना स्वाभाविक है कि इन नियमों को बनाने के कौन से तिकाय हैं अर्थात् यह नियम किसके द्वारा बनाए जाते हैं तथा इनको बनाने वाले किस प्रकार इन्हें बनाते हैं।

आधुनिक समय में नियम-निर्माण का कार्य करने वाली संस्थाओं को व्यवस्थापिका कहा जाता है। पर इससे यह आशय नहीं है कि नियम-निर्माण का कार्य हमेशा से केवल व्यवस्थापिका संस्थाएँ ही करती रही हैं। सी० एफ० स्ट्रांग ने ठीक ही लिखा है कि प्राचीन समय में नियम-निर्माण का कार्य व्यवस्थापिकाएँ नहीं करती थी क्योंकि अभी तक कार्यपालन व व्यवस्थापन कार्यों में कोई भेद ही नहीं था।¹ लॉ पालोम्बारा का तो यहाँ तक कहना है कि 'नियमों की स्थायी व्यवस्था की आवश्यकता और नियम-निर्माण के

लिए किसी व्यवस्थापिका को जरूरत ही नहीं थी, क्योंकि व्यवस्थापिकाएँ ऐसे व्यक्तियों के संगठन के रूप में जिन्हें कानून बनाने की सत्ता प्राप्त हो, हमारे लिखित इतिहास के नौ-दशई (nine tenths) कास में अस्तित्व ही नहीं रखती थी।¹ ऐतिहासिक दृष्टि से तो कानून बनाने का काम एक ही व्यक्ति—शासक, के हाथों में ही रहा है, जो इस कार्य में अपने सलाहकारों, दरबारियों या मित्रों की सहायता से या स्वयं अकेले ही राज्य भर के लिए कानून बनाते रहे थे। इससे यह प्रकट उठता है कि व्यवस्थापिकाएँ नियम-निर्माण संगठनों के रूप में कब और क्यों विकसित हुईं? इसका सघिप्त पर सही उत्तर देते हुए स्ट्रांग ने लिखा है कि “आधुनिक समय में सरकारों में व्यवस्थापिकाएँ लोकतन्त्र के बढ़ते ज्वार (*rising tide of democracy*) के अनुपास में उभरती गई हैं।”² अतः व्यवस्थापिकाओं का नियम-निर्माण संस्थाओं के रूप में विकास लोकतन्त्र की व्यावहारिक बनाने की संरचनात्मक व्यवस्था बनकर ही हुआ है।

लोकतन्त्र जनता का, जनता के लिए तथा जनता द्वारा शासन है। इसमें शासन शक्ति जनता के हाथों में होती है। आधुनिक राज्यों के सम्बन्धों में भू भाग में रहने वाले करोड़ों व्यक्तियों द्वारा इस शक्ति का प्रत्यक्ष प्रयोग करना सम्भव नहीं होने के कारण जनता अपने प्रतिनिधि (प्रतिनिधित्व के सम्बन्ध में बीसवा अध्याय देखिए) चुनकर इस शक्ति का इन प्रतिनिधियों के माध्यम से प्रयोग करने लगी है। इस प्रकार के प्रतिनिधियों के संगठित रूप को ही व्यवस्थापिका कहा जाता है। इस तरह, व्यवस्थापिका संरचनाएँ वर्तमान समय का ही विकास हैं तथा नियम-निर्माण करने वाली संस्था के रूप में इनका अभी वृद्धि ही चल रहा है, किन्तु आधुनिक समाज की जटिल परिस्थितियों ने व्यवस्थापिका संस्थाओं के नियम-निर्माण के कार्य में अचानक ही औपचारिकता की स्थिति ला दी है। (व्यवस्थापिकाओं के पतन के शीर्षक के अन्तर्गत प्रथम से इस विषय पर इस अध्याय में अग्रेसर विचार किया गया है) यद्यपि इन संस्थाओं का नियम-निर्माण का कार्य इनके पास अब केवल औपचारिक रूप से ही रहा है। फिर भी इनका महत्त्व बना हुआ है, क्योंकि कई अन्य कार्य इनके द्वारा निष्पादित होने लगे हैं। इस सबका ठीक ज्ञान प्राप्त करने के लिए व्यवस्थापिका का सघिप्त अर्थ व परिभाषा करना आवश्यक है।

व्यवस्थापिका का अर्थ व परिभाषा

(MEANING AND DEFINITION OF LEGISLATURE)

व्यवस्थापिकाओं का विकास लोकतन्त्र की स्थापना के साथ ही हुआ है, किन्तु अगर इसका व्यापक अर्थ लें तो ये काफी प्राचीन संस्थाएँ लगती हैं। व्यापक अर्थ में व्यक्तियों का यह समूह जो कोई प्रतिनिधात्मक आधार नहीं रखते हुए भी शासक को नियम निर्माण में सलाह सहायता या प्रेरणा देने का कार्य करता है, व्यवस्थापिका कहा जाता है। एलेन

¹ Joseph La Palombara, *op cit*, ■ 111

² C F Strong *op cit*, p 211

काल ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि 'ऐतिहासिक दृष्टि से देखा जाए तो सभाओं का जन्म कार्यपालिका के लिए परामर्शदात्री निकायों की आवश्यकता के रूप में हुआ है।'⁴ पर आधुनिक समय में ऐसे परामर्श मंडल, जो सामान्यतया तानाशाहों के इर्द-गिर्द एकत्र रहते हैं, को विधान मण्डल नहीं कहा जाता है। आधुनिक काल में इसका विशेष अर्थ ॥ प्रयोग किया जाता है तथा एक विशेष प्रकार का व्यक्ति मण्डल ही व्यवस्थापिका के नाम से जाना जाता है।

व्यवस्थापिका सामूहिकता के विचार के रूप में महसूस देती है कि इसमें व्यक्तियों, स्थानों या मस्याओं का प्रतिनिधित्व-सत्त्व अनिवार्यतः पाया जाना चाहिए। अतः व्यवस्थापिका सभाएँ प्रतिनिधि सरचनाएँ कही जा सकती हैं। यह किसका, कितना और किस प्रकार प्रतिनिधित्व करती हैं इसकी विस्तार से बीसवें अध्याय (प्रतिनिधित्व से सम्बन्धित अध्याय) में बर्चा की गई है? यहाँ इतना जानना काफी है कि विधान मण्डल केवल व्यक्तियों के प्रतिनिधि मण्डल ही हों यह आवश्यक नहीं है।

इसकी परिभाषा और अर्थ से यह स्पष्ट हो जाएगा कि केवल प्रतिनिधित्व ही इसका प्रमुख लक्ष्य नहीं है। साधारण तन्त्रों में व्यवस्थापिका की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है—व्यवस्थापिका व्यक्तियों का ऐसा सामूहिक मण्डल है जो कानून बनाने के अधिकार से युक्त होता है। इस परिभाषा से स्पष्ट है कि व्यवस्थापिका के लिए प्रतिनिध्यात्मक रूप रखना आवश्यक नहीं है। अगर विधान मण्डलों के विकास के प्रारम्भिक चरणों को देखें तो हमें यही देखने को मिलेगा कि सम्बन्धी अवधि तक विधान मण्डल प्रतिनिधि संस्थाओं के रूप में नहीं रहे हैं। ब्रिटेन की मसद जिसे 'संसदों की जननी' (mother of parliaments) कहा जाता है तथा जहाँ से व्यवस्थापिका संसारों ॥ विचार का विश्व में विस्तार व प्रसार हुआ, वह आज भी सही अर्थों में प्रतिनिध्यात्मक नहीं है। क्योंकि साईं सभा के सदस्य निर्वाचित नहीं होने के कारण अपने अलावा और किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करते हैं। लोक सदन (house of commons) भी 1928 तक प्रतिनिध्यात्मक नहीं था। (ब्रिटेन में स्त्रियों को मताधिकार के पूर्ण अधिकार 1928 में ही मिले थे) हम विधान मण्डल के मण्डल के आधार सम्बन्धी इस प्रश्न पर विस्तार से आगे विचार करेंगे इसलिए हम अपनी परिभाषा में विधान मण्डल केवल उन्हीं व्यक्ति मण्डलों को कहेंगे जो एक निश्चित भू-भाग से सम्बन्धित समाज के लिए कानून बनाने व नीति सम्बन्धी निर्णय लेने की शक्ति सत्ता रखते हैं। व्यवहारवादियों के मन्दब्राल का उपयोग करें तो यह कहा जा सकता है कि विधान मण्डल समाज विशेष के लिए मूल्यों के अधिकारित वितरण करने की शक्ति से युक्त व्यक्ति-मण्डल है।

व्यवस्थापिकाओं का संगठन (ORGANISATION OF LEGISLATURES)

व्यवस्थापिकाओं के संगठन को लेकर इनमें समानताओं के स्थान पर विविधताएँ ही अधिक दिखाई देती हैं। इनके संगठन को लेकर कई प्रश्न उठ खड़े होते हैं जिनमें से कुछ का मतोपजनक उत्तर आज तक नहीं दिया जा सका है। उदाहरण के लिए, व्यवस्थापिकाओं को एकसदनीय होना चाहिए या द्विसदनीय, इस विचार पर मतभेद इतना गहरा है कि किसी एक पक्ष में तर्कसम्मत भ्रष्ट व्यक्ति करना भी बहुत विवादग्रस्त बन जाता है। अनेक विद्वान द्विसदनात्मकता को लेकर यह प्रश्न उठाते हैं कि अगर ऐतिहासिक विकास की घटना ने ब्रिटेन को संसद को द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका नहीं बना दिया होता, तो विश्व के विधान मण्डल क्या द्विसदनात्मक होते? इस प्रश्न का कोई सुनिश्चित उत्तर नहीं दिया जा सकता, क्योंकि दुनिया के सभी देशों में राजनीतिक मस्याओं की प्रकृति करने का प्रचलन अभी भी बहुत बना हुआ है। व्यवस्थापिका सभाओं के संगठन के बारे में आगे विवेचन करने से पहले इनके संगठन के आधारों का संक्षिप्त वर्णन आवश्यक लगता है।

व्यवस्थापिकाओं के संगठन के आधार (The Basis of Organisation of Legislatures)

व्यवस्थापिका सभाओं व संगठन के अनेक आधारों की सर्वा की जाती है। हम यहाँ पर इनके संगठन के केवल दो आधारों का ही विवेचन आवश्यक मानते हैं, क्योंकि आधुनिक विधान मण्डलों के संगठन के आधारों के रूप में इन दो के ही कारण इनकी प्रकृति, भूमिका और महत्व निर्धारित होता है, इसलिए हम आधारों के विवेचन को इन दो तक ही सीमित रखेंगे। विधान मण्डलों के संगठन का पहला आधार प्रतिनिधित्व का और दूसरा राजनीतिक दलों का माना जाता है। व्यवस्थापिकाओं के संगठन के इन दोनों आधारों का विस्तार से विवेचन करना इनके महत्व को समझने के लिए आवश्यक है।

(क) प्रतिनिधित्व का आधार (The representation basis)—ऐतिहासिक दृष्टि से देखा जाए तो व्यवस्थापिकाओं के विकास के मूल में प्रतिनिधित्व की अवधारणा ही प्रमुख रही है। हर लोकतांत्रिक राज्य में विधान मण्डल का गठन प्रतिनिधित्व के सिद्धान्तों पर ही आधारित होता है, किन्तु स्पष्टाचार की शक्ति व्यवस्थाओं में विधान मण्डलों का गठन सही अर्थों में इस आधार पर नहीं होता है। हम प्रारंभ की शक्ति व्यवस्थाओं में अधिकतर नामांकित सदस्यों से ही 'विधान मण्डल' गठित होते हैं। इन देशों में जहाँ निर्वाचन को अपनाया जाता है वहाँ भी स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष निर्वाचन द्वारा उनका गठन नहीं होता है, किन्तु सभी लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में विधान मण्डल का गठन-आधार प्रतिनिधित्व ही होता है। ऐसा देखा गया है कि जिन देशों में विधान मण्डलों के गठन का आधार प्रतिनिधित्व नहीं होता है वहाँ भी उनकी

माग की जाती है जो कभी-कभी क्रांति का रूप तक लेती है। इससे स्पष्ट होता है कि प्रतिनिधित्व का व्यवस्थापिकाओं के संगठन में महत्वपूर्ण स्थान रहता है।

प्रतिनिधित्व किस प्रकार का हो इस पर बीसवें अध्याय में चर्चा की गई है तथा व्यवस्थापिकाओं के कार्यों में 'प्रतिनिधित्व के कार्यों' का विवेचन करते समय इस मुद्दे पर फिर विचार का अवसर मिलेगा इसलिए यहाँ इसका विस्तृत वर्णन नहीं किया जा रहा है। यहाँ इस सम्बन्ध में इतना ही लिखना पर्याप्त रहेगा कि अठारहवीं शताब्दी से ही प्रतिनिधित्व भौगोलिक आधार पर होता आया है, किन्तु बीसवीं सदी की पेशेवर पेशेदगियों की ध्यान में रखते हुए विधान मण्डलों में प्रतिनिधित्व के भौगोलिक आधार के स्थान पर पेशेवर आधार पर बस दिया जाने लगा है। इटली में मुसोलिनी ने 1930 में तथा फ्रेंको सरकार ने दुबारा नया संविधान बनते समय 1945 में पेशेवर प्रतिनिधित्व की मुसोलिनी की तरह ही व्यवस्था की थी, पर दोनों ही अवस्थाओं में यह पेशेवर प्रतिनिधित्व केवल नाम से ही रहा था। परन्तु पेशेवर प्रतिनिधित्व का प्रयोग युगोस्लाविया के 1963 के संविधान द्वारा जिस तरह व्यवस्थित किया गया वह बहुत कुछ सफल रहा है। इस संविधान के अनुसार युगोस्लाविया की संघीय सभा जो कि वहाँ की व्यवस्थापिका है छ सदनो से मिलकर बनती है। इनमें दो सदन—संघीय सदन तथा राष्ट्रीयताओं का सदन, अन्य सदनो के सदनो की तरह ही के हैं तथा प्रत्येक जनसंख्या व संघ की इकाइयों के आधार पर संगठित होते हैं। किन्तु अन्य चार सदन—(1) आर्थिक सदन, (2) शैक्षणिक तथा सांस्कृतिक सदन, (3) सामाजिक कल्याण तथा स्वास्थ्य सदन और (4) संगठनात्मक राजनीतिक सदन, पेशेवर सदन हैं जो विशेष हितों व पेशों को प्रतिनिधित्व देने के लिए गठित किए गए हैं। यद्यपि इनका संगठन व क्षेत्राधिकार कुछ पेशेदगियों उत्पन्न करता है परन्तु कुल मिलाकर यह व्यवस्था आज भी वहाँ सतीपजनक ढंग से कार्य कर रही है।

इस प्रकार के पेशेवर प्रतिनिधित्व में कई व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण अनेक देशों में विशेष हितों व पेशों को प्रतिनिधित्व देने के लिए विधान मण्डलों में सदस्यों को मनोनीत करने की व्यवस्था प्रचलित हो गई है। इस तरह, विधान मण्डल कैसे ही संगठित हो उनमें कम या अधिक मात्रा में प्रतिनिधित्व का तत्त्व समाविष्ट रहता है। यद्यपि राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति, संवैधानिक ढांचा, और-संवैधानिक संरचनाएँ, विधान मण्डलों के संगठन में प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त को प्रभावित करती हैं। फिर भी, हर लोकतान्त्रिक राज्य में विधान मण्डलों का संगठन कम या अधिक मात्रा में प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त पर आधारित पाया जाता है।

(ख) राजनीतिक दलों का आधार (Political parties as basis of organization)—राजनीतिक दल व दल पद्धतियों से सम्बन्धित अध्याय (सत्रहवाँ अध्याय) में हम यह देखने का अवसर मिलेगा कि किस प्रकार आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ दलों द्वारा नियंत्रित, निर्देशित तथा नचावित होने लगी हैं? राजनीतिक दल लोकतान्त्रिक देशों में तो व्यवस्थापिकाओं के संगठन का मौलिक आधार बन गये हैं। यह विधान मण्डलों व न केवल बाहरी संगठन का आधार है, अपितु इनका आंतरिक संगठन भी

दलीय आधार पर ही होता है। रॉबर्ट सी० बोन ने ठीक ही लिखा है कि "सरकार के किसी भी व्यवस्थापिका विभाग के संगठन में दल का तथ्य जो चाहे नकारात्मक अर्थ में या सकारात्मक अर्थ में लिया जाए एक ऐसा उत्प्रेरक है जो उन्हें विषय-परिधि प्रदान करता है और विधान मण्डल की क्रियात्मकता को सम्भव बनाता है।" आधुनिक व्यवस्थाओं में इस कारण से दल पद्धति का प्रकार, राजनीतिक दलों का आकार व उनकी विचारधारा की भूमिका का आधार, विधान मण्डलों की प्रवृत्ति का निर्णायक व नियामक होने लगा है।

आधुनिक समय में निर्वाचन व्यक्तिगत आधार पर नहीं होकर राजनीतिक दलों के आधार पर होता है। मतदाता के सामने किसी भी नीति विकल्प का निर्धारण करने की व्यवहार में स्वतन्त्रता नहीं रहती है। वह केवल राजनीतिक दलों द्वारा प्रस्तुत नीति-विकल्पों में से किसी एक का चयन करने की ही स्वतन्त्रता रखता है। अतः संसदों के संगठन का व्यावहारिक आधार राजनीतिक दल ही बन गए हैं। दलों का विधान मण्डलों के आन्तरिक संगठन व कार्य संचालन में तो और भी अधिक महत्वपूर्ण हाथ रहता है। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन की संसद में 'लोकसदन' का स्पीकर तथा भारत की संसद की 'लोकसभा' का स्पीकर अपने प्रभाव व सम्मान में बहुत अन्तर रखते हैं। इस अन्तर को राजनीतिक दल के साथ 'स्पीकर' के सम्बन्ध के आधार पर ही समझा जा सकता है। अतः विधान मण्डलों के संगठनों में ये दो आधार—प्रतिनिधित्व का आधार व राजनीतिक दलों का आधार, अत्यधिक महत्व रखते हैं।

हर देश में विधान मण्डल के कार्य, भूमिका व महत्व में अन्तर पाया जाता है। एक तरफ ब्रिटेन का लोकसदन है जो आज भी दलीय अनुशासन व एक दल के स्पष्ट बहुमत के बावजूद राजनीतिक व्यवस्था में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है, दूसरी तरफ, रूस की सुप्रीम सोवियत या नेपाल की 'राष्ट्रीय पंचायत' (राष्ट्रीय पंचायत नेपाल की संसद का नाम है) को सेंटो देखेंगे कि यह संसद नाम की संसद ही ही है। इससे स्पष्ट है कि दल का आधार विधान मण्डल का महत्वपूर्ण व निर्णायक आधार है। विकासशील राज्यों में व्यवस्थापिकाओं के संगठन का यह आधार बहुत कमजोर होने के कारण संसदें कार्य-पालिकाओं की आज्ञाकारी सत्ताएँ बन गई हैं। इसलिए एक लेखक ने विकासशील राज्यों की संसदों को संगठन के ठोस दलीय आधार के अभाव के कारण 'कानून बनाने वाली सत्ताओं के स्थान पर कानून की स्वीकृति देने वाली सत्ताएँ कहा है।'⁸

व्यवस्थापिकाओं की संरचनात्मक विशेषताएँ (The Structural Characteristics of Legislatures)

व्यवस्थापिकाओं की संरचनात्मक विशेषताओं की सूची अत्यन्त लम्बी हो सकती है। दुनिया का हर विधान मण्डल किसी न किसी प्रकार की संरचनात्मक विलक्षणता से युक्त

⁸ Robert E. Bone, *Action and Organization: An Introduction to Contemporary Political Science*, London, Harper and Row, 1972, p. 357.

⁹ *I. p. 360*

दिखाई देता है। इसलिए हम यहाँ केवल उन सामान्य विशेषताओं को ही विवेचन में सम्मिलित करेंगे जो सामान्यतया अधिकांश विधान मण्डलों के सगठनों में पाई जाती हैं। इनमें से प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं—(क) व्यवस्थापिका के सदनों की संख्या, (ख) व्यवस्थापिकाओं का आकार, (ग) व्यवस्थापिकाओं की स्वतन्त्रताएँ व उन्मुक्तियाँ, (घ) विधायकों के भत्ते, सहायित्व तथा पेशेवरता, (च) व्यवस्थापिकाओं में समिति व्यवस्थाएँ, और (छ) व्यवस्थापिकाओं का कार्यकाल।

(क) व्यवस्थापिका के सदनों की संख्या (The number of chambers in legislature)—सदनों की संख्या कितनी हो, अर्थात् किसी देश के विधान मण्डल में कितने सदन हों, यह प्रश्न अपने आप में सरल होते हुए भी कई पेचीदा मुद्दों से जुड़ा हुआ है। व्यवस्थापिकाएँ विशेषीकृत सामूहिकताएँ होती हैं जिनके सदस्य आम तौर पर चुनाव द्वारा चयनित होते हैं और व्यवस्थापिका के सदस्य के रूप में वे सब एक स्तर पर माने जाते हैं अर्थात् सब सदस्य एक समान होते हैं। ऐसे सदस्यों से मिलकर बनी व्यवस्थापिका में एक सदन हो या दो, इसके लिए कोई परिस्थितियाँ उत्तरदायी होती हैं। इसी अन्वय में हम 'द्विपदनात्मकता' पर विचार करते समय इन परिस्थितियों का विस्तार से उल्लेख करेंगे। इस प्रसंग में हम केवल इतना ही कहेंगे कि सदनों की संख्या के आधार पर व्यवस्थापिकाएँ दो प्रकार से सगठित की जाती हैं। एक प्रकार की व्यवस्थापिकाएँ वे होती हैं, जिनमें केवल एक सदन होता है और जिन्हें एकसदनीय (unicameral) व्यवस्थापिकाएँ कहा जाता है तथा दूसरे प्रकार की व्यवस्थापिकाएँ वे होती हैं जिनमें दो सदन होते हैं जिन्हें द्विसदनीय (bicameral) व्यवस्थापिकाएँ कहा जाता है। प्रारम्भ में अधिकतर देशों में एकसदनीय व्यवस्थापिकाएँ थी, किन्तु अब केवल कुछ छोटे छोटे देशों को छोड़कर प्रायः सभी महत्वपूर्ण देशों में द्विसदनीय विधान मण्डल हैं। इसमें एक बड़ा अपवाद चीन का है जहाँ की व्यवस्थापिका एकसदनीय है। ला पालोम्बारा के अनुसार "1970 में केवल 108 देशों में राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाएँ थीं। इनमें से 56 एकसदनीय तथा 52 द्विसदनीय थीं" तथा बाकी के राज्यों में व्यवस्थापिकाएँ थीं ही नहीं। जीन ग्लोन्डेल ने अपनी पुस्तक *कम्पैरेटिव लेजिस्लेचरस* में विधान मण्डलों रहित देशों की संख्या 1973 में 30 बताई है।¹ अब विधान मण्डलों में एक सदन भी पाए जाते हैं और दो सदन भी। केवल युगोस्लाविया ऐसा देश है जहाँ संघीय संघ में दो सदन वास्तव में छ सदनों से मिलकर बने हैं। विधान मण्डलों में सदनों के बारे में निम्न बातें सामान्य रूप से कही जा सकती हैं। किन्तु इस सम्बन्ध में अपवाद भी पाए जाते हैं—

- (i) छोटे तथा एक-रूप राज्यों में एकसदनीय व्यवस्थापिकाएँ होती हैं।
- (ii) बड़े राज्यों में जहाँ बहुत समाज है—द्विसदनीय व्यवस्थापिकाएँ होती हैं।
- (iii) संघीय राज्यों में अनिवार्यतः द्विसदनीय व्यवस्थापिकाएँ होती हैं।
- (iv) स्वेच्छाचारी राज्य एकसदनीय विधान मण्डलों वाले अधिक होते हैं।

¹ Joseph La Palombara, *op cit* p. 114

² John Blount, *Comparative Legislatures*, New York: Free Press, 1973

(v) विकासशील राज्यों में एकसदनीय विधान मण्डल अधिक है।

(ख) व्यवस्थापिकाओं का आकार (Size of legislatures)—विधान मण्डलों में कितने सदस्य हो इसका भी कोई मुनिश्चित या एक समान आधार नहीं पाया जाता है। एक तरफ बारबाडोस (Barbados), बोट्सवाना (Botswana) और स्वाज़ीलैण्ड (Swaziland) जैसे राज्यों में 24 से 30 तक ही सदस्य विधान मण्डलों में हैं तो दूसरी तरफ ब्रिटेन, भारत और चीन में इसकी संख्या क्रमशः 1500 (साईं धभा सहित), 775 व 888 के लगभग है। व्यवस्थापिकाओं में सदस्यों की संख्या के सम्बन्ध में दो आधारों का ध्यान रखा जाता है। एक आधार जनसंख्या का तथा दूसरा आधार भू-भाग का होता है पर यह दोनों समान रूप से लागू नहीं हो सकते हैं, क्योंकि एक तरफ ऐसे राज्य हैं जिनकी संख्या कुछ हजारों में ही है तो दूसरी तरफ ऐसे राज्य हैं जिनकी जनसंख्या करोड़ों में पाई जाती है। (भारत में 65 करोड़ तथा चीन में 80 करोड़)।

सामान्यतया बड़ी जनसंख्या वाले देशों में एक सदन की सदस्य संख्या 500 के आसपास रहे तो (जनसंख्या पर यह अधिक निर्भर करता है) यह आदर्श मानी जाती है। किन्तु यह संख्या बड़ी जनसंख्या वाले राज्यों के लिए भी तार्किक आधार पर ठीक नहीं कही जा सकती। दूसरी तरफ छोटी जनसंख्या वाले राज्यों में भी कम से कम 30-40 सदस्य हर सदन में होने ही चाहिए। इस सम्बन्ध में यह धारणा है कि बहुत बड़ी जनसंख्या वाले राज्यों में भी व्यवस्थापिकाओं की सदस्य संख्या एक सीमा से ऊपर होने पर उनमें विचार-विमर्श ठीक ढंग से नहीं हो सकेगा तथा छोटे राज्यों में इनकी सदस्य संख्या बहुत कम होने पर भी विचार-विमर्श वैफल्य नाम से रह जाएगा। अतः आकार के बारे में दो निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। प्रथम निष्कर्ष तो यह कि सदस्यों की संख्या इतनी ही हो जिससे व्यवस्थापिकाएँ प्रतिनिधायक रहे तथा दूसरे, वे अपने कार्यों का सुचारु रूप से निष्पादित करने की अवस्था में बनीं रहे।

(ग) व्यवस्थापिकाओं की स्वतन्त्रताएँ व उन्मुक्तियाँ (Freedoms and immunities of legislatures)—जो व्यवस्थापिकाएँ निर्वाचित होती हैं उनसे यह अपेक्षा की जाती है कि वे देश की जनता की आवश्यकताओं का आकांक्षाओं, हितों व विचारों का ध्यान रखेंगी अर्थात् नियम-निर्माण का कार्य इनको ध्यान में रखकर करेगी। इस सम्बन्ध में यह मान्यता है कि विधान मण्डल तभी यह सब बातें ध्यान में रखकर कार्य कर सकते हैं। जब वे सही ढंग से प्रतिनिधायक हों और उन्हें कार्य करने की आन्तरिक व बाहरी स्वतन्त्रताएँ तथा उन्मुक्तियाँ प्राप्त हों। वे बाह्य के नियन्त्रणों व शक्तियों से कितने मुक्त हैं इस पर ही इस सम्बन्ध में उनकी भूमिका निर्भर करती है। इस सम्बन्ध में कई पहलुओं को देखना होगा। इनमें से कुछ इस प्रकार हैं—

(1) निर्वाचित होने के बाद सदन के सदस्यों को जो वे कहना चाहते हैं वह कहने की कितनी स्वतन्त्रता प्राप्त है? तथा जो कुछ इन्होंने कहा है (विधान मण्डल में) उसको लेकर उनको कितनी उन्मुक्तियाँ प्राप्त रहती हैं?

(2) व्यवस्थापिकाओं को अपना कार्य निष्पादित करने के लिए आन्तरिक रूप से अपना संगठन करने की पूर्ण, आंशिक, स्वायत्त या सहभागी स्वतन्त्रता प्राप्त है या

नहीं है ?

(3) व्यवस्थापिकाओं को सत्रों में कौन आहूत करता है या उनको स्वयं ही आहूतित होने का अधिकार रहता है तथा क्या उनके सकटकालीन अधिवेशनों की व्यवस्था रहती है ?

(4) व्यवस्थापिकाओं के अधिवेशनों को कौन, किन परिस्थितियों में निलम्बित करता है तथा क्या चुनाव कगने के लिए उन्हें भग करने की व्यवस्था है ?

व्यवस्थापिकाओं के संगठन के सम्बन्ध में उपरोक्त तथ्य उनकी स्वतन्त्रताओं और उन्मुक्तियों के नियामक हैं और इनसे ही इनकी भूमिका व कार्य औपचारिक या वास्तविक बनते हैं। सोवियत रूस में व्यवस्थापिका (सुप्रीम सोवियत) की बैठक वर्ष में दो बार तथा हर बार सामान्यतया 5-6 दिन के लिए होती है जबकि भारत व ब्रिटेन जैसे अनेक देशों में व्यवस्थापिकाएँ वर्ष के आधे से ज्यादा समय सत्र में रहती हैं। अतः व्यवस्थापिकाओं के आन्तरिक संगठन व कार्य-निष्पादन में विधायकों की स्वतन्त्रता व उन्मुक्तियाँ उनके कार्य सम्पादन की महत्वपूर्ण नियामक हैं। इन्हीं के ऊपर व्यवस्थापिकाओं की भूमिका की सीमा सीमित या विस्तृत बनती है। अतः इनके सपठन की यह विशेषता बहुत महत्व की बन जाती है। उदाहरण के लिए, सोवियत रूस में 'सुप्रीम सोवियत' का वर्ष में दो बार का अंतरकालीन अधिवेशन इसको व्यवहार में नियम-निर्माण की केवल औपचारिक संस्था बना देता है जबकि भारत, ब्रिटेन और अमेरिका में व्यवस्थापिकाएँ वास्तव में कानून निर्माण का कार्य करती हुई बहो जा सकती हैं।

(घ) विधायकों के भत्ते, सहूलियतें व पेशेवरता (Remuneration, perquisites and professionalism of legislators)—राष्ट्रीय विधान मण्डलों की सर्वाधिक महत्वपूर्ण संरचनात्मक विशेषताओं में एक यह भी है कि विधायकों को भत्तों के रूप में क्या दिया जाता है ? उनको अन्य क्या-क्या सहूलियतें प्राप्त रहती हैं तथा अपने दायित्वों को निभाने में उनको और क्या-क्या सहायता दी जाती है ? यह तथ्य अपने आप में गौरव दिखाने देते हुए भी विधान मण्डलों के सदस्यों की प्रभावकारिता तथा कार्य से गहरा सम्बन्ध रखते हैं। बिकसित राज्यों में इस सम्बन्ध में काफी सुविधाएँ व काफी भत्ता दिया जाता है, पर विकासशील राज्यों में विधायकों की अवस्था इस आधार पर दयनीय हो सकती है। उनके भत्ते इतने कम व अन्य सुविधाएँ भी इतनी कम होती हैं कि वे अपने कार्यकाल के समय में भी आमदनी जुटाने के अन्य साधनों में लगने के लिए मजबूर होते हैं। भारत में संसद सदस्यों के भत्ते में वृद्धि तथा पेन्शन आदि की व्यवस्था अभी हाल ही में की गई है। अनेक राज्यों में विधायकों के रहने की सुव्यवस्था तक नहीं होती है। वैसे सामान्यतया यह प्रवृत्ति प्रबल होती जा रही है कि देश के कानून निर्माताओं को कम से कम इतना भत्ता, सहूलियतें व सचिवों सहायता (secretarial assistance) दी जाए जिससे वे अपना दायित्व ठीक ढंग से निभा सकें और पूर्णकालिक पेशेवर कार्यकर्ता बन जाएं।

(च) व्यवस्थापिकाओं में समिति व्यवस्थाएँ (Committee systems in legislatures)—व्यवस्थापिकाओं का नियमानिर्माण का कार्य व्यवस्थापिकाओं की समिति

व्यवस्था के प्रकार, उनकी संख्या, उनकी रचना, उनके कार्यकाल, उनकी शक्तियों तथा विशेषीकरणों जैसे तथ्यों पर बहुत निर्भर करता है। अधिकांश राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाएँ वृहत्तर आकार की संस्थाएँ होती हैं तथा इनके बहुसंख्यक सदस्य तकनीकी और पेशेवादी समस्याओं पर ठीक ढंग से विचार करना तो दूर रहा, उनमें से अनेक, विविध मामलों में ज्ञान ही नहीं रखने के कारण उदासीन हो जाते हैं। अतः जिस प्रकार से व्यवस्थापिकाएँ संचालित रहती हैं उस अवस्था में वे केवल बातचीत की दुकानें ही बनकर रह जाती हैं। इसलिए अगर व्यवस्थापिकाओं को प्रभावी ढंग से अपना कार्य करना है तो उनको छोटी उप-दकाइयों व निकायों में विभक्त होना ही होता है। यही कारण है कि हर देश में विधान मण्डल अपना अधिकांश कार्य समितियों की स्थापना करके समितियों के माध्यम से निष्पादित करने लगे हैं। इन समितियों की संख्या इनके सदस्यों की संख्या इनका कार्यकाल व इनके अधिकार हर जगह एक से नहीं होते हैं। विधान मण्डलों में दलों की संख्या तथा दल पद्धति की प्रकृति इत्यादि अनेक तथ्य समितियों के गठन व कार्यों को प्रभावित करते हैं।

विधान मण्डलों में समिति व्यवस्थाओं में अतरो के बावजूद कुछ बातों में सर्वत्र समानता पाई जाती है। पहली बात यह है कि समितियों की औपचारिक व्यवस्था हर विधान मण्डल में पाई जाती है दूसरे, इनके गठन में विशेषीकरण पर बल दिया जाता है तथा तीसरे समितियाँ, विषय के इर्द-गिर्द गठित की जाने लगी हैं। ला पालेम्बारा ने ठीक ही लिखा है कि 'राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाओं की समितियों की प्रवृत्ति अधिकाधिक विशिष्टीकरण की दिशा में बढ़ने की बनती जा रही है।' समितियों की विशिष्टीकरणता तभी सम्भव हो सकती है जब निम्नलिखित बातें इनमें पाई जाए—

- (1) समितियों की सदस्य संख्या कम हो।
- (2) समितियों के विचार के लिए व्यवस्थापन विधेयकों का अनावश्यक भार न हो अर्थात् हर समिति के पास इतना कार्य ही हो कि वह विधेयकों पर ठीक प्रकार से व उसके सभी पहलुओं पर पूरी तरह विचार-विमर्श कर सके।
- (3) समितियों के अपने स्वयं के विशेषज्ञ-कार्यकर्ताओं का स्टाफ हो।
- (4) समितियों में नियुक्त व विशेषकर समितियों के अध्यक्षों की नियुक्ति वरिष्ठता के आधार पर हो।
- (5) समितियों के सदस्यों के किसी समिति विधेय में नियुक्ति होने का आधार उसका विषय सम्बन्धी विशिष्ट ज्ञान हो।

उपरोक्त तथ्यों को ध्यान में रखकर गठित समितियाँ एक तरह से विधेयकों के संगठन बन जाती हैं तथा विशिष्टीकरण के इस आधार पर संगठित समितियाँ अपना कार्य अधिक सुचारु रूप से कर सकती हैं। अमेरिकन कांग्रेस की समितियों की इतनी प्रभावकारिता का यही कारण है। किन्तु यहाँ यह भी देखना होगा कि समितियाँ विधान मण्डलों की सहायक ही रहें। वय विधान मण्डल या उच्चतर विधान मण्डल (super legislatures)

न बन जाए जैसा कि अमरीका में हो गया है। अतः समिति व्यवस्था में दो बातें विशेष सावधानी की व्यवस्था करने के लिए आवश्यक हैं, जिससे वे प्रभावी तो रहें पर व्यवस्थापिका पर हावी न हो। एक तो समितियों के विधेयकों में निहित सिद्धान्तों में परिवर्तन करने का अधिकार न हो तथा दूसरा समितियों को विधेयक सम्पाप्त करने का अधिकार नहीं हो। भारत व ब्रिटेन की व्यवस्थाओं में ऐसी ही समितियाँ होने के कारण वे अधिक उपयोगी बन गई हैं।

(छ) व्यवस्थापिकाओं का कार्यकाल (Tenure of legislatures)—व्यवस्थापिकाओं के संगठन की सिद्धान्तिक आधारशिला जनप्रतिनिधित्व है। यह सरचनाएँ जनता की सही अर्थों में प्रतिनिधि बनी रहें इसके लिए नियतकालिक चुनाव होते हैं किन्तु प्रश्न यह है कि यह चुनाव किसनी अवधि के बाद होने पर विधान मण्डल जनप्रतिनिधित्व की सच्चे अर्थों में व्यवस्थाएँ बनी रहेंगी? इस सम्बन्ध में भी बहुत विवाद है। इस विवाद व मतभेद के बावजूद कुछ बातों पर सामान्य सहमति है। यह कुछ बातें इस प्रकार हैं—

(1) व्यवस्थापिकाओं का कार्यकाल इतना लम्बा नहीं हो कि वे जनता की सच्चे अर्थों में प्रतिनिधि नहीं रहें।

(2) कार्यकाल इतनी अल्प अवधि का भी नहीं हो कि व्यवस्थापिकाएँ कुछ करने लगेँ उससे पहले ही उनका कार्यकाल समाप्त होने की आ जाए।

(3) व्यवस्थापिकाएँ जनमत से स्पष्ट व प्रकट, किन्तु निश्चित रूप से प्रतिकूल पड़ जाने पर उनका कार्यकाल पहले ही समाप्त करने की अर्थात् उनको भंग करने की व्यवस्था हो जिससे अवधि से पहले ही आम चुनाव कराए जा सकें।

(4) व्यवस्थापिकाओं की दो बैठकों में अन्तराल बहुत अधिक नहीं हो।

अगर व्यवस्थापिकाओं के कार्यकाल के सम्बन्ध में उपरोक्त व्यवस्थाएँ हो तो यह उपयोगी संस्थाएँ रहेंगी। ब्रिटेन में 1911 के संसदीय अधिनियम के द्वारा संसद का कार्यकाल घटाकर सात वर्ष से पांच वर्ष करते समय यही तर्क दिए गए थे। इन्हीं कारणों से अमरीकन कांग्रेस के प्रतिनिधि सदन के दो वर्षीय कार्यकाल को ठोस आधारों पर उचित ठहराना कठिन है। अतः उत्तम व्यवस्था यही कही जा सकती है कि लोकप्रिय सदनों का कार्यकाल 4-5 वर्ष का हो जिससे वे जनप्रतिनिधि संस्थाएँ भी बनी रहें तथा कुछ निश्चित होकर कार्य भी कर सकें। अत्यन्त अल्प अवधि के कारण अमरीका के प्रतिनिधि सदन के सदस्य हमेशा ही चुनाव प्रचार में लगे रहते हैं तथा अपने निर्वाचन क्षेत्र से ऊपर उठकर राष्ट्र के लिए कुछ करने की अवस्था में ही नहीं आ पाते हैं।

इस प्रकार व्यवस्थापिका सभाओं की संरचनाओं की कई विशेषताएँ हैं और इनका इनके कार्यों, इनकी भूमिका तथा इनके महत्त्व से सीधा सम्बन्ध है। हमने इन विशेषताओं तथा व्यवस्थापिकाओं के संगठन के विभिन्न पहलुओं का संक्षिप्त विवेचन ही किया है, क्योंकि इनके उल्लेख का ध्येय केवल यह बताना ही था कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में विधान मण्डल की भूमिका उसकी संरचनात्मकता की विशेषताओं पर बहुत अधिक आश्रित रहती है।

व्यवस्थापिकाओं के कार्य व शक्तियाँ (FUNCTIONS AND POWERS OF LEGISLATURES)

व्यवस्थापिकाओं के कार्यों को लेकर भी विद्वानों में अत्यधिक मतभेद है। वही पर इनको 'रबड़ की मोहर' कहा जाता है तो कहीं व्यर्थ की बातूनी दुकाने कहकर सम्बोधित किया जाता है। कुछ देशों में इन्हे राष्ट्रपतियों तानाशाहों और परम्परागत सभाओं के सभायी निरोह, तो कुछ अन्य देशों में राजनीतिक दलों के नेताओं विशेषकर बहुमती दल के नेता के हाथों में कठपुतली की सजा दी जाती है। ससदों की जननी ब्रिटेन की ससद, भी इस प्रकार के आरोपों से मुक्त नहीं रह पाई है। विकासशील राज्यों में इनको 'घोघ्राणही की दिखावटें' कहा जाता है। इन सब विशेषणों से व्यवस्थापिकाओं को विभूषित करने वाले लेखक व विचारक कम से कम इस बात को तो स्वीकार करते हैं कि व्यवस्थापिकाएँ एन' नहीं अनेक, औपचारिक नहीं वास्तविक कार्य निष्पादित करने की क्षमताओं से युक्त हो सकती हैं। इससे यह निष्कर्ष निकालना कठिन नहीं है कि व्यवस्थापिकाएँ अनेक अधिकारों से युक्त होने के कारण महत्वपूर्ण कार्य करती हुई मानी जा सकती हैं। हम इनके कार्यों का दो मुख्य शीर्षकों में अन्तर्गत विवेचित करेंगे— (1) व्यवस्थापिकाओं के सरकारी कार्य, और (2) व्यवस्थापिकाओं के राजनीतिक व व्यवस्थाई कार्य।

इन दोनों प्रकार के कार्यों में मौलिक अन्तर है। पहले प्रकार के कार्य औपचारिकता में तब से युक्त हैं जब कि दूसरी श्रेणी में रहे जाने वाले कार्य अतीपचारिक रूप से सम्पादित होते हैं। इसके अलावा भी, इन दो मोटी कार्यों या शक्तियों की श्रेणी में एक और आधारभूत अन्तर है। पहले प्रकार के कार्य शायद अब व्यवस्थापिकाएँ केवल नाम मात्र से ही करती हैं तथा दूसरे प्रकार के कार्य सही अर्थों में करने लगी हैं। जब हम व्यवस्थापिकाओं के पतन की बात करेंगे तब देखेंगे कि उनके सरकारी कार्यों को करने के दायरे में अन्य सरजनारमक व्यवस्थाएँ घुस आई हैं। अतः व्यवस्थापिकाओं का पतन भी केवल कुछ पहलुओं से ही सम्बन्धित है। अभी भी अनेक ऐसे कार्यक्षेत्र हैं जिनमें व्यवस्थापिकाएँ महत्वपूर्ण कार्य निष्पादित करती हैं। इनके कार्यों के सक्षिप्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाएगा।

व्यवस्थापिकाओं के सरकारी या संवैधानिक कार्य (Governmental or Constitutional Functions of Legislatures)

हर देश में जहाँ कानूनी रूप से संगठित व्यवस्थापिका सभा है वहाँ इसने द्वारा वास्तव में या औपचारिक रूप से कुछ सरकारी या संवैधानिक कार्य निष्पादित होते हैं। इनमें से हम केवल उन्हीं कार्यों का उल्लेख कर रहे हैं जो सामान्यतया अधिकांश व्यवस्थापिकाओं द्वारा किए जाते हैं। संक्षेप में यह कार्य इस प्रकार हैं—

- (1) नीति का विद्यमान।
- (2) कानूनो का निर्माण।
- (3) कार्यपालिका नियुक्तन और

(4) वित्त पर नियंत्रण ।

इन्हीं कार्यों को अगर व्यवस्थापिका कार्यों के परम्परागत ढाँचे में रखा जाए तो यह इस प्रकार होये— (क) विधायी कार्य, (ख) वित्तीय कार्य, (ग) कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य, (घ) न्यायिक कार्य, (ङ) निर्वाचन सम्बन्धी कार्य और (च) संविधान में संशोधन सम्बन्धी कार्य ।

(क) विधायी कार्य (Legislative functions)—आधारभूत संवैधानिक बानूनों को छोड़कर बाकी सभी प्रकार के कानून विधान मण्डलों द्वारा ही बनाए जाते हैं। यहाँ तक कि राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धित आधारभूत संवैधानिक कानूनों के संशोधनों में व्यवस्थापिकाओं की महत्वपूर्ण भूमिका रहती है। सोवियत में जन इच्छा की अभिव्यक्ति विधि निर्माण द्वारा साकार रूप धारण करती है। रिनाड ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि 'आधुनिक संसद एक प्रकार से वे कारखाने हैं जिनका काम कानून निर्माण का है। यहाँ जनमत नाम के कच्चे माल को प्रस्तावों, नीतियों और कानूनों में परिणत किया जाता है।'¹⁰ वास्तव में व्यवस्थापिकाओं को देश के लिए कानून निर्माण का कार्य करने के लिए ही संगठित किया जाता है। कानूनों के रूप में नीति का विकास व निर्माण जनता के प्रतिनिधि होने के नाते विधान मण्डल ही करने का अधिकार रखते हैं।

आधुनिक समय में जब व्यवस्थापिकाओं के 'पतन' की बात कही जाती है तो, सब इसी बात को लेकर कि व्यवस्थापिकाएँ कानून निर्माण का कार्य ठीक प्रकार से निष्पादित नहीं कर पाती हैं, उनका पतन हो गया है मान लेते हैं। यह बात सही भी है कि अब व्यवस्थापिकाएँ केवल औपचारिक रूप से विधायी कार्य करती हैं। प्रशासकीय जटिलता तथा दल संगठन के परिणामस्वरूप विधायी क्षेत्र में भी कार्यपालिका के पास पहल करने के अब अधिक अवसर आ गए हैं। संसदीय प्रणाली में ही नहीं, अध्यक्षात्मक व्यवस्था में भी सारे महत्वपूर्ण और विवादास्पद विधेयक सरकारी स्रोतों से ही आते हैं। संसदीय प्रणाली में तो अगर कोई विधेयक कार्यपालिका के अलावा अन्य व्यवस्थापिका सदस्यों द्वारा रखा जाता है तब भी उसके पारित होने के लिए कार्यपालिका समर्थन की आवश्यकता होती है। इन व्यवस्थाओं में घन विधेयक तो केवल कार्यपालिका द्वारा ही प्रस्तुत होते हैं।

— इसके अतिरिक्त विधान मण्डलों की कुछ विधियों पर कानून बनाने से संवैधानिक रूप से भी रोका जाता है, किन्तु ये सामान्यतया वे अधिक मौलिक संवैधानिक विधियाँ होती हैं, जिन्हें विधान मण्डलों की विधि-क्षमता रेखा के बाहर रख दिया जाता है और अधिकांश राज्यों में संवैधानिक संशोधनों के लिए विशिष्ट कार्यविधियों की व्यवस्था की गई होती है। उदाहरण के लिए, भारत में राज्यों का अनुमोदन कुछ संशोधनों में अनिवार्यतः प्राप्त करना होता है और जब तक आधे राज्यों का अनुमोदन नहीं मिल जाए संविधान का संशोधन पारित नहीं माना जाता है। अतः भारत की संसद की कानून बनाने की क्षमता व शक्ति संविधान के संशोधनों में परम नहीं मानी जा सकती है क्योंकि

इनमें राज्यों का सहयोग आवश्यक है।

विधायी शक्ति पर अनेक प्रतिबन्धों में से एक कार्यपालिका के पास विधायी प्रस्तावों पर नियेधाधिकार प्रयुक्त करने की शक्ति है। जैसे भारत में संसद द्वारा पारित हर विधेय पर राष्ट्रपति की स्वीकृति अनिवार्य है। राष्ट्रपति चाहे तो नियेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है। इसी तरह संसदीय शासनो में विधान मण्डल के भाग लिए जाने की घमकी भी मौजूद है। इसी तरह अधिकांश सभाओं में विधेयों पर बहुसंख्यक मतों के लिए आवश्यक बहुमत दे दिया जाता है। समस्याओं की बढ़ती पेचीदगी के कारण व्यवस्थापन कार्य में कार्यपालिका का हस्तक्षेप संकटकालीन अधिकारों का प्रयोग करने की बार-बार कार्यपालिका का आवश्यकता विधायकों को तकनीकी सहायता की कमी, अनुशासित राजनीतिक दलों का विकास इत्यादि अनेक ऐसे कारण हैं जिनकी वजह से व्यवस्थापिकाएँ स्वतन्त्र विचार-विमर्शों व विधि निर्माण करने वाली संस्थाएँ नहीं रह गई हैं। इसी कारण यह कहा जाने लगा है कि विधान मण्डल 'कानून बनाने वाली संस्थाएँ' (law making institutions) न रहकर केवल कानूनों की स्वीकृति देने वाले निकाय (law assenting bodies) बन गये हैं।¹¹ समिति व्यवस्था का विकास, विशेषकर अमेरिका के संदर्भ में व्यवस्थापिका के महत्त्व में कमी लाने में बड़ी भूमिका निभाता है।

किन्तु फिर भी व्यवस्थापिकाएँ आज पहले की अपेक्षा अधिक कानून पारित करती हैं। व्यवस्थापिकाएँ अधिकांश समय सत्र में रहने लगी हैं। समितियाँ हर विधेय पर बारीकी से विचार करती हैं, जहाँ एलेन बाल ने ठीक ही लिखा है कि "इन विभिन्न सभाओं के बावजूद सभाओं की विधायी शक्तिविधियाँ महत्वपूर्ण होती हैं। सभा की कार्यविधियाँ समाज के नियमों के वैधीकरण का मौलिक साधन हैं। वे सरकार (कार्यपालिका) की सक्रियताओं सम्बन्धी किसी छूट को सभाल खेती है और हित गूढ़ों को अपने संसदीय प्रतिनिधियों के जरिए काम करने का मौका देती हैं। वास्तव में विधि निर्माण प्रक्रिया में सभा की शक्ति का विस्तार क्षेत्र कार्यपालिका की मजबूती, उसके विधायी कार्यक्रम का स्वरूप और आम चुनाव की समीपता पर निर्भर करेगा, किन्तु अधिकांश उत्तरदायी जनतन्त्रों के अन्तर्गत ऐसा बहुत ही कम अवसरों पर होता है कि कार्यपालिका का कार्यक्रम बिना फेर-बदल के विधायी प्रक्रिया में से गुजरकर निकल जाए।"¹²

इस प्रकार विधायी क्षेत्र में व्यवस्थापिकाओं के महत्त्व में कमी इस रूप में भले ही आई है कि यह बदलती हुई सामाजिक, आर्थिक, सरकारी और वातावरण सम्बन्धी परिस्थितियों के अनुसार उस तेजी से नहीं बदल पा रही है जिस गति से इनकी इन परिवर्तनों के अनुरूप होने के लिए बदलने की आवश्यकता है। अन्यथा कुल मिलाकर इनका व्यवस्थापन कार्य तो बड़ा ही है। यह दूसरी बात है कि इस कार्य वृद्धि के कारण यह वह सब कार्य ठीक ढंग से निष्पादित नहीं कर पाती हैं।

¹¹Robert C Bone *op cit*, p. 360

¹²Alan R Ball *op cit*, p. 153

(ख) वित्तीय कार्य (Financial functions)—विधि निर्माण के कार्य में व्यवस्थापिकाओं की वास्तविक स्थिति कुछ भी हो, किन्तु जहां तक राष्ट्रीय वित्त के नियंत्रण का कार्य है, व्यवस्थापिकाएं प्रभावी ढंग से जनता के धन को जनता के लिए खर्च करने की सुव्यवस्था करती हैं। इनकी यह शक्ति इनको राजनीतिक व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त करा देती है, क्योंकि जिसके पास वित्तीय शक्ति होती है उसने पास ही वास्तविक शक्तियां आ जानी हैं। आधुनिक लोकतन्त्रों का यह एक मौलिक नियम है कि व्यवस्थापिका की स्वीकृति के बिना एक पैसे का भी व्यय नहीं किया जा सकता है। यह आधुनिक व्यवस्थापिकाओं का प्रमुख उत्तरदायित्व है कि वे राष्ट्रीय वित्त पर पूर्ण व प्रभावी नियंत्रण रखें। बजट इन्हीं के द्वारा पारित किया जाता है। किन्तु व्यवस्थापिकाओं की यह शक्ति व्यवहार में उनके द्वारा किस हद तक प्रयुक्त होती है यह निम्नलिखित बातों पर निर्भर करता है—

- (1) शासन प्रणाली संसदीय है या अध्यक्षतात्मक है।
- (2) संसदीय प्रणाली में दल पद्धति का स्वरूप किस प्रकार का है ?
- (3) वित्तीय शक्तियों पर संवैधानिक अंकुश है या नहीं है।
- (4) कार्यपालिका का दल या अन्य माध्यम से विधान मण्डल पर कितना नियंत्रण है ?
- (5) द्विसदनात्मक विधान मण्डल होने पर दोनों सदनों की वित्तीय शक्तियों की क्या स्थिति है ?

संसदीय शासन प्रणाली में वित्तीय शक्तियां पूर्णरूप से कार्यपालिका के हाथ में रहती हैं। व्यवस्थापिका धन की मांग में कटौती तो कर सकती है पर उसमें एक पैसे की भी वृद्धि का उसका अधिकार नहीं होता है। वित्त-विधेयकों को अस्वीकृत करने का तात्पर्य कार्यपालिका में अविश्वास की अभिव्यक्ति समझा जाने के कारण कार्यपालिका दलीय अनुशासन के माध्यम से वित्त पर पूर्ण नियंत्रण रखने की स्थिति में रहती है। अध्यक्षतात्मक प्रणालियों में यद्यपि वित्त विधेयक पूरी तरह से कार्यपालिका द्वारा ही तैयार करा कर भिजवाया जाता है, फिर भी व्यवस्थापिका काट छाट कर सकती है और कई बार बड़ी धनराशि बजट में से काट भी जाती है। अनुरीका में ऐसा आये दिन होता रहता है।

संसदीय प्रणाली में दल पद्धतियां संसद की वास्तविक वित्तीय शक्ति की सीमाओं का निर्धारण करती हैं। अगर सुस्पष्ट द्विदलीय पद्धति है तो सारी वित्तीय शक्तियों का प्रभावी प्रयोग कार्यपालिका करती है। एकदलीय पद्धति में तो संसद के पास वित्त पर नियंत्रण की औपचारिकता के अलावा और कुछ नहीं रहता है। एक दल-प्रधान व्यवस्था में भी वित्त पर पूर्ण नियंत्रण कार्यपालिका का ही रहता है। परन्तु प्रास जैसी बहुदलीय पद्धति में व्यवस्थापिकाओं को वित्त-नियंत्रण के वास्तविक अवसर मिल जाते हैं। प्रास की स्थिति का विवेचन हम शुद्ध दल पद्धति के आधार पर ही कर रहे हैं। अन्यथा संवैधानिक व्यवस्थाओं से तो वहीं भी व्यवस्थापिका की वित्तीय शक्तियां बहुत कुछ सीमित और प्रति बाधित ही रहती हैं।

कई देशों में विधान मण्डलों की वित्तीय शक्तियों पर संविधान द्वारा भी प्रतिबंध

समाए जाते हैं। जैसे भारत में वित्तीय प्रस्तावों को रखने की राष्ट्रपति से पूर्वानुमति प्राप्त करके ही ऐसे प्रस्ताव विधान मण्डल में रखे जा सकते हैं, पर यह कोई विशेष अकुशल माने वाला प्रावधान नहीं है। विधान मण्डलों की वित्तीय शक्ति पर सर्वधानिक अकुशल वास्तविक तब बनते हैं जब विधान मण्डल दलगतता के कारण वित्त विधेयक पारित ही नहीं कर पाते हैं। विनासशील राज्यों में ऐसे अनेक देश हैं जहाँ ऐसी सर्वधानिक व्यवस्थाएँ प्रस्थापित हैं जिनमें कार्यपालिका अध्यादेशों तक से वित्तीय मामलों पारित कर लेती हैं। कार्यपालिका का विधान मण्डल पर नियंत्रण दल के माध्यम से या मन करने की धमकी से या अन्य किसी चमत्कारिक नेतृत्व के कारण हो सकता है। ऐसी अवस्था में भी विधान मण्डल अपनी वित्तीय शक्तियों का औपचारिक प्रयोग ही कर सकता है। सामान्यतया कार्यपालिका दल के समर्थन के आधार पर ही वित्तीय भाग को पारित करा सकने की स्थिति में आ जाती है।

विधान मण्डल के दोनों सदनों की वित्तीय शक्तियों की अवस्था भी एक ऐसा महत्वपूर्ण कारक है जिससे व्यवस्थापिकाएँ वित्त की शक्ति का प्रयोग करने में स्वतः ही रुक जाती हैं। अमरीका की कांग्रेस तथा स्विट्जरलैंड की राष्ट्रीय सभा (National Assembly) के दोनों सदनों की वित्तीय मामलों में केवल वित्त विधेयक की पहल को छोड़ कर समान अधिकार प्राप्त होने के कारण कई बार गतिरोध की स्थिति आती रही है। ऐसे गतिरोध के कारण ही ब्रिटेन की साईं सभा से 1911 के संसदीय अधिनियम के द्वारा तारी वित्तीय शक्तियाँ ली गई थीं।

इस विवेचन से स्पष्ट है कि विधान मण्डलों की वित्तीय शक्तियाँ अनेक प्रकार से नियंत्रित रहती हैं किन्तु अगर व्यवस्थापिका इस बात पर लक्ष्य जाए कि वह वित्तीय मामलों पर वास्तव में ही नियंत्रण रखेगी तो ऐसा वह काफ़ी अर्थ तक कर सकती है। यह बात दूसरी है कि विधान मण्डल को अपनी ऐसी जिद की महंगी कीमत कम से कम संसदीय व्यवस्थाओं में मन होकर चुकानी पड़ सकती है।

(ग) कार्यपालिका का नियंत्रण (Control of the Executive)—व्यवस्थापिकाओं का यह उत्तरदायित्व है कि वे कार्यपालिकाओं को सही ढंग से कार्य न करने पर या शक्तियों के दुरुपयोग करने पर नियंत्रित करें। संसदीय और अध्यात्मक प्रणालियों में नियंत्रण व्यवस्थाओं में थोड़ा अन्तर, व्यवस्थाई अन्तरों के कारण पाया जाता है। किन्तु अपेक्षा यही की जाती है कि कार्यपालिका व्यवस्थापिकाओं की सेवाएँ बनी रहें। ब्रिटेन के अधिमण्डल को तो 'सदन की समिति' माना तक कहने की प्रथा रही है, पर वास्तव में कार्यपालिकाओं पर विधान मण्डलों के नियंत्रण केवल मात्र औपचारिकताएँ होती हैं। केवल विशेष परिस्थितियों में ही व्यवस्थापिकाओं ने इसका उपयोग करने की हिम्मत दिखाई है। उदाहरण के लिए, चौथे मंगल के काल में फ्रांस में बारह वर्षों में ही चौबीस कार्यपालिकाओं को बदल कर कार्यपालिका पर नियंत्रण शक्ति का प्रयोग करने का कीर्तिमान ही स्थापित कर दिया था। पाकिस्तान में संसदीय शासन आने से पहले (अंग्रेजों द्वारा सत्ता हथियाने से पहले) आठ दिन प्रधान मंत्री बदलने लगे थे। अतः इन दम मन्त्रों में कोई नियंत्रण विफलता से पहले उन विधियाँ का निवेदन करेंगे जिनका

कार्यपालिकाओं के नियंत्रण में विधान मण्डल सामान्यतया प्रयोग कर सकते हैं।

संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका वैधानिक दृष्टि से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी बनाई जाती है और यह उत्तरदायित्व न निभाने पर व्यवस्थापिका सभाओं को उन्हें पद से हटाने का अधिकार होता है। इसके अलावा भी संसदीय प्रणाली में विधान मण्डल कार्यपालिका को नियंत्रित करने के अनेक साधन अपना सकता है। विधायक, कार्यपालिका से प्रश्न व पूरक प्रश्न पूछकर, ध्यान बाकपेंच प्रस्तावों के द्वारा त्यागन प्रस्तावों के द्वारा, कटौती व निन्दा प्रस्तावों द्वारा तथा अविश्वास प्रस्ताव के माध्यम से कार्यपालिका पर नियंत्रण लगाते हैं। व्यवस्थापिका द्वारा छन की मांग को अस्वीकार करके, कार्यपालिका द्वारा प्रस्तुत नीति, प्रस्ताव, विधेयक, बजट या समझौते को अस्वीकार करके भी कार्यपालिका को नियंत्रित करने का प्रयास किया जा सकता है। मुख्य कार्यपालक को महाभियोग की धमकी या वास्तव में ही महाभियोग लगाकर नियंत्रित किया जा सकता है।

अध्यक्षारमक शासन व्यवस्थाओं में भविष्यों का पृथक्करण होने के कारण व्यवस्थापिका को कार्यपालिका के प्रत्यक्ष नियंत्रण के लिए केवल महाभियोग का ही एक महत्वपूर्ण साधन प्राप्त रहता है, किन्तु ऐसी व्यवस्थाओं में भी कार्यपालिका कार्य को जारी रखने के लिए बायेंग नियुक्त करके, छन की मांग या आवश्यक व्यवस्थापन पारित न करके कार्यपालिका को नियंत्रित किया जा सकता है। अमेरिका के संविधान के द्वारा नियंत्रणों व संतुलनों की व्यवस्था के कारण व्यवस्थापिका (सीनेट) राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों का अनुमोदन रोककर या राष्ट्रपति द्वारा की गई संधियों का अनुमोदन नहीं करके उसे नियंत्रित करने की अतिरिक्त व्यवस्थाएँ हो गई हैं।

व्यवस्थापिकाओं द्वारा कार्यपालिका पर लगाये जाने वाले नियंत्रण केवल औपचारिक ही रहते हैं। भारत में विभिन्न मन्त्रिमण्डलों के विरुद्ध अनेक बार अविश्वास के प्रस्ताव रखे गये थे, किन्तु इनमें से कोई भी पारित नहीं हो सका था। इसी तरह, अमेरिका के अनेक राष्ट्रपतियों पर महाभियोग लगाये गये पर सफल कोई नहीं हो सका था। इससे स्पष्ट है कि कार्यपालिका पर विधान मण्डलों के नियंत्रण केवल नाम के ही रह गये हैं। राष्ट्रपति निवसन का त्यागपत्र महाभियोग के डर से कहीं अधिक जनमत के दबाव के कारण ही दिया गया था। अतः विधान मण्डल कार्यपालिकाओं पर नियंत्रण की औपचारिकता ही निनाते टूट जाने जा सकते हैं। आधुनिक समय में यह कार्यपालिका की इच्छा पर निर्भर करता है कि वह व्यवस्थापिका का कितना सम्मान करके उसके द्वारा नियंत्रित रहना चाहती है। किन्तु फ्रांस व फिनलैंड में मन्त्रिमण्डलों का बार-बार बदलना कुछ और संकेत करता है, पर यह व्यवस्थापिका की नियंत्रण शक्ति का सूचक नहीं है। यह दो स्थितियों परिलक्षित के कारण होने वाले परिलक्षण रहे जायेंगे।

(घ) न्यायिक कार्य (Judicial functions)—सामान्य अर्थों में व्यवस्थापिकाओं को न्यायिक कार्य प्रदान नहीं किये जाते हैं, किन्तु कुछ व्यवस्थापिकाएँ न्यायपालिकाओं की तरह के कुछ कार्य करती हैं। अमेरिका में राष्ट्रपति पर महाभियोग लागू पर बायेंग का ऊपर वाला सदन सीनेट, महाभियोग की न्यायान्य की तरह मुनवाई करके

परिषद, प्रीसीडियम व न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है। जापान में डाइट (यह वहाँ की संसद है) प्रधान मंत्री का चुनाव करती है।

एक क्षेत्र में तो हर व्यवस्थापिका निर्वाचन का कार्य करती है। अपने अध्यक्ष, उपाध्यक्षों या स्पीकरो इत्यादि का निर्वाचन व्यवस्थापिकाएँ स्वयं ही करती हैं। यह कार्य सभी निर्वाचित विधान मण्डलों द्वारा निष्पादित किया जाता है। इसके लिए निर्वाचन विधियाँ व प्रक्रियाएँ अलग-अलग देशों की संसदों में अलग-अलग हो सकती हैं। किन्तु हर विधान मण्डल के द्वारा यह कार्य अनिवार्यतः निष्पादित होता है इसमें कोई अपवाद नहीं है।

(ख) संविधान में संशोधन सम्बन्धी कार्य (Constitution amending functions)—संविधान में संशोधन का कार्य विशेष महत्त्व रखता है, क्योंकि संविधान राजनीतिक शक्ति के संगठक-यन्त्र के रूप में जन इच्छा व समाज के मूल्यों का प्रतीक होता है। अतः ऐसे दस्तावेज का संशोधन केवल जनप्रतिनिधि ही करें इसकी हर देश में व्यवस्था होती है। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में तो व्यवस्थापिकाओं का सबसे महत्त्वपूर्ण अधिकार संविधान में संशोधन करने का माना गया है। यह जन सम्प्रभुता का प्रतिनिधित्व करती है अतः यदि संविधान में संविधान जन इच्छा के क्रियान्वयन के माग में बाधक बनने लगे तो उसमें संशोधन का अधिकार व्यवस्थापिका के पास ही रखना स्वाभाविक और अनिवार्य है। संशोधन का यह अधिकार कुछ देशों के विधान मण्डलों को आंशिक रूप से प्राप्त रहता है तो कुछ देशों में विधान मण्डल ही को संशोधन का पूर्ण अधिकार प्रदान किया जाता है। ब्रिटेन की संसद, रूस की सुप्रीम सोवियत युनोस्लाविया की संघीय व्यवस्थापिका तथा संविधान में संशोधन की प्रथम दो विधियों में भारत की संसद (भारत के संविधान में संशोधन की तीन विधियाँ हैं) संविधान में संशोधन कर सकती है किन्तु अमरीका, स्विट्जरलैंड, जर्मनी इत्यादि देशों में संसदों को संशोधन का आंशिक अधिकार ही है। आंशिक अधिकार से यह आशय है कि संशोधन में विधान मण्डल के साथ अन्य सरवतारमक व्यवस्था या संस्था के साथ कर दिया जाता है। भारत के संविधान में संशोधन की तीसरी विधि में संसद को आंशिक अधिकार ही प्राप्त है क्योंकि इस विधि से संशोधित होने वाले विषयों पर आधे राज्यों का अनुसमर्थन भी (ratification) आवश्यक होता है।

व्यवस्थापिकाओं के परम्परागत, सरकारी या सार्वधानिक कार्यों के उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि इन कार्यों के निष्पादन में व्यवस्थापिकाएँ औपचारिकता ही अधिक निभाती हैं। यहाँ तक कि विधि निर्माण का कार्य भी वे सही अर्थों में नहीं करती हैं। भारत के संविधान में किया गया 42वाँ संशोधन जिसने संविधान की 59 धाराओं में महत्त्वपूर्ण व मौलिक परिवर्तन किये हैं वास्तव में संसद द्वारा केवल औपचारिक रूप से ही पारित किया गया है। इस क्रान्तिकारी परिवर्तन माने जाने वाले संशोधन विधेयक में संसद द्वारा कोई हेर फेर नहीं किया गया, यह इस बात की पुष्टि है कि व्यवस्थापिकाएँ अपने परम्परागत कार्य केवल औपचारिक रूप में ही निष्पादित करती हैं। इन कार्यों से सम्बन्धित सारे निर्णय संसद के नेताओं द्वारा संसदों से बाहर ही किये जाते हैं तथा

समर्थ उन पर केवल सहमति की मोहर लगाने मात्र का कार्य करती है।

निष्कर्षतः यह कहा जा सकता है कि कानून निर्माण की सबसे महत्वपूर्ण सहाय व्यवस्थापिकाएँ न रहकर कार्यपालिकाएँ व न्यायपालिकाएँ बन गई हैं (इसके लिए कार्यपालिका व न्यायपालिका के कार्य पन्द्रहवें व सोलहवें अध्याय में देखिये)। बीसवीं सदी में व्यवस्थापिकाएँ कार्यपालिकाओं से इतनी जुड़ गई हैं कि अब यह बिलकुल सम्भव नहीं है कि सरकार के कार्यपालन और व्यवस्थापन विभाग में कोई कठोर व सुनिश्चित अन्तर दिया जा सके।¹³ राबर्ट सी० बोन ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि 'विधान की सरचनानामक व्यवस्था चाहे कंसी ही हो, कार्यपालिका-व्यवस्थापिका सम्बन्धों में, पहल करने का कार्य अनिवार्यतः व स्थायी रूप से कार्यपालिका के हाथों में चला गया है।'¹⁴ इसलिये कुछ विचारक तो यहाँ तक कहते हैं कि आधुनिक समय में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के कार्यों की पृथक्ता के कारण ही असंग-असंग विवेचित करने का प्रचलन है तथा शायद इसके पीछे गहरी जड़ें जमाए हुए यह भावना भी जिम्मेवार है कि कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की भूमिका स्पष्ट रूप से भिन्न-भिन्न हो जाती है जगह-जगह में इनके कार्यों में कोई विशेष अन्तर नहीं रह गया है। किन्तु व्यवस्थापिकाओं के सरकारी कार्यों के सम्बन्ध में निकाला गया यह निष्कर्ष, इनके राजनीतिक या व्यवस्थाई कार्यों के बारे में बिलकुल ही सही नहीं कहा जा सकता है। विधान मण्डलों के द्वारा राजनीतिक कार्य अब भी वास्तव में निष्पादित होते हैं।

व्यवस्थापिकाओं के राजनीतिक व व्यवस्थाई कार्य (Political or Systemic Functions of Legislatures)

विधान मण्डलों के सरकारी और मवेद्यानिक कार्यों के विवेचन के समय हमने यह देखा था कि व्यवस्थापिकाएँ इन कार्यों का निष्पादन केवल औपचारिक दृष्टि से ही कर पा रही हैं। वास्तव में बीसवीं शताब्दी की राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति इतनी जटिल हो गई है कि इन परिवर्तित राजनीतियों में परम्परागत सरचनाएँ व प्रक्रियाएँ केवल औपचारिक भूमिका ही निभा सकती हैं। बदली हुई परिस्थितियों में व्यवस्थापिकाओं के राजनीतिक या राजनीतिक व्यवस्था सम्बन्धी कार्य महसूस प्राप्त करते जा रहे हैं। इस तथ्य में व्यवस्थापिकाएँ महत्वपूर्ण सरचनाएँ बन गई हैं जो राजनीतिक व्यवस्था को जोड़ने, उसे स्थिरता व गहराई प्रदान करने वाली प्रक्रियाओं से सम्बन्धित हो गई है। इनके राजनीतिक व व्यवस्थाई कार्य निम्नलिखित हैं—(क) प्रतिनिधित्व का कार्य, (ख) हित-स्वरूपीकरण और हित समूहीकरण का कार्य, (ग) राजनीतिक समानोत्तरण व शिक्षण का कार्य, और (घ) पर्यवेक्षण, सर्वोक्षण व निगरानी का कार्य।

(क) प्रतिनिधित्व का कार्य (Function of representation)—ऐतिहासिक दृष्टि से देखा जाए तो व्यवस्थापिकाओं व विकास के मूल में प्रतिनिधित्व की व्यवधारणा ही

¹³Robert C Bone, op cit p 315

¹⁴Ibid, p 345

प्रमुख रही है। ऐसा माना जाता है कि जो व्यक्ति सरकारी तौर पर कर देने या कुछ काम करने या नहीं करने के नियमों से संचालित होने के लिये मजबूर होते हैं वे यह चाहेंगे कि ऐसे नियमों के निर्माण में उनका भी हाथ हो या कम से कम इनके निर्माण में उनकी भी कुछ आवाज हो। मताधिकार के विस्तार की मांग के पीछे भी यही प्रमुख कारण रहा है। हम इस नारे से परिचित हैं कि 'प्रतिनिधित्व नहीं तो कर-आरोपण नहीं'। (No Taxation without Representation) चुनाव वास्तव में अपने व्यक्तियों या जनता के प्रतिनिधियों की व्यवस्थापिकाओं में भेजने की व्यवस्था है जिससे जनता कम से कम अप्रत्यक्ष रूप से अपने ऊपर लागू होने वाले नियमों के निर्माण से सम्बन्धित हो जाए।

अधिकांश आधुनिक राज्यों में निर्वाचन होते हैं और यद्यपि चुनी गई प्रतिनिधि सभाओं में प्रतिष्ठा और शक्ति सम्बन्धी अन्तर रहते हैं तो भी वे सरकार और शासितों के बीच किसी प्रकार का सम्पर्क स्थापित करने के काम में कम या ज्यादा भाग लेती हैं। वे नीचे वाली की भांति के प्रवाह का तथा ऊपर वाली से सूचना तथा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किए जाने का माध्यम होती हैं।" बर्नार्ड क्रिड ने ब्रिटेन के लोकसदन के कार्यों का जिक्र करते हुए इसके प्रतिनिधि कार्य के बारे में लिखा है कि 'संसद का सबसे अधिक महत्वपूर्ण वास्तविक कार्य सरकारों को गिराने की घमकी में या कानून पारित, अस्वीकृत या संशोधित करने में नहीं है बल्कि निर्वाचक समूह के सामने सम्बन्धित तथ्यों या विवरणों को रखने की जरूरत में है जिससे निर्वाचक समूह सरकारों के कार्यों को गलत या सही करार दे सकें।' ¹³ इसी तर्क को संयुक्त बीपर ने आगे विकसित किया है। उनका कहना है कि मजबूत सरकार एक हकीकत है और निर्वाचक समूह की सहमति को गतिमान रखकर सरकारों को, उनके कार्यों में मदद दी जानी चाहिए। अग्य संचार स्थापित करने वाले अधिकारियों के साथ साथ लोकसदन को भी चाहिए कि जनमत को गतिमान बनाने के इस कार्य को करें और यह काम केवल चुनाव अवधि में तक ही सीमित नहीं रहना चाहिए। ¹⁴

ऐसे प्रतिनिधित्व की धारणा बहुत जटिल है। इसलिए ही जी० सारटोरी का कहना है कि आम चुनाव प्रतिनिधित्व उपलब्ध कराने के लिए आवश्यक या उपयोगी है या नहीं, यह इस बात पर अधिक निर्भर करता है कि हम प्रतिनिधित्व को इसके अनेक अर्थों में से किमर्थ में प्रयुक्त करते हैं।" अतः व्यवस्थापिकाएँ प्रतिनिधित्व का कार्य करती हैं या नहीं इसका सम्बन्ध प्रत्येक निष्कर्ष निकालने से पहले हमें राजनीतिक प्रतिनिधित्व के अर्थ में उम्भ्र सघटकों को देखना चाहिए। ला पालोम्बारा ने राजनीतिक प्रतिनिधित्व में प्रयुक्त तीन सघटक सम्मिलित किए हैं

(1) ज्ञापित शासकों द्वारा निर्गमित (issued) नियमों को स्वीकृति देते हैं वे

¹³B. Krik *Reforms of Parliament*, Second Edition London Macmillan 1966, p. 238

¹⁴S. Beer *The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent*
 17 B. Krik & S. (Eds) *Essence of Reforms*, London Oxford, 1967

उन नियमों के उद्भव में भी भूमिका निभायेंगे।

(2) शासक, देश की वयस्क जनता, जिस पर वे शासन करते हैं, उसमें से ही लिए (निर्वाचित) जाएंगे।

(3) जो शासक हैं वे उस बृहत्तर समाज, जिसमें वे लिए जाते हैं, उसके प्रति उत्तरदायी व जवाबदेह रहेंगे।

इससे स्पष्ट है कि राजनीतिक प्रतिनिधित्व में प्रमुख तत्त्व शासकों या प्रतिनिधियों का उन लोगों के प्रति उत्तरदायी रहना है जिन्होंने उनको शासक बनाने में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष भूमिका निभाई होती है। इसी कारण प्रतिनिधि या कानून निर्माण अर्थात् व्यवस्थापिका सभा से यह अपेक्षा रहती है कि वे निर्वाचकों के आदेशों आवश्यकताओं और आकांक्षाओं के प्रति ही अनुक्रियात्मक नहीं रहे अपितु वे उन सीमाओं और विषय परिधि में भी रहे जिनमें अन्तर्गत नियम निर्माण तथा सरकार के अन्य कार्यों का निष्पादन होता है।

चाहे हम प्रतिनिधि का कानूनी समाजशास्त्री या राजनीतिक अर्थ लें, इस अवधारणा में एक बात अन्तरनिहित है कि निर्वाचित व्यवस्थापिकाएँ प्रतिनिधि सरकारों का मूल सार बन गई हैं। इस प्रकार कानून सम्प्रभु जनता की इच्छा की अभिव्यक्ति है तथा व्यवस्थापिका इससे निर्माण की सरचनात्मक व्यवस्था और प्रतिनिधि इस प्रक्रिया का अभिन्न घटक हो जाता है। व्यवस्थापिकाएँ सही अर्थों में जन-सम्प्रभुता का प्रतिनिधित्व करती हैं या नहीं इसके लिए नियतकालिक चुनाव कराए जाते हैं तथा इसकी चुनाबों से पहले ही परख करने के लिए कई देशों में (स्विट्जरलैण्ड फ्रांस व सोवियत रूस) महत्वपूर्ण विधेयकों या मुद्दों को लोकनिर्णय (referendum) के लिए रखने की व्यवस्था होती है। प्रतिनिधि सभाओं के रूप में व्यवस्थापिकाओं को, एकदलीय व्यवस्थाओं में भी स्थापित करने का प्रचलन इस बात की पुष्टि है कि साम्यवादी देशों तक में विधानमण्डल कुछ न कुछ प्रतिनिधित्व का कार्य निष्पादित करने के लिए ही संगठित किए जाते हैं। इसलिए व्यवस्थापिका प्रतिनिधि सभाओं के रूप में केवल सौजन्य या विकसित परिधि की राज्यों की ही विशेषता नहीं है। वास्तव में व्यवस्थापिकाएँ किसी न किसी रूप में प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की मौलिकी सरचना हैं। लोक, रूसो, वेम्पे और बर्क तक में इसकी पुष्टि की है।

व्यवस्थापिकाओं के प्रतिनिधित्व के कार्य से सम्बन्धित अनेक समस्याएँ इनके इस कार्य में पेचीदगियाँ उत्पन्न करती हैं। उदाहरण के लिए व्यवस्थापिकाएँ वित्त का प्रतिनिधित्व करें और यह किसके द्वारा किया जाए? यह प्रश्न पेचीदा है तथा प्रतिनिधित्व से सम्बन्धित अध्याय में इसका उत्तर देने का प्रयास किया गया है। अतः यहाँ पर प्रतिनिधित्व की समस्याओं में कुछ ऐसे पहलुओं का ही उल्लेख किया जा रहा है जो व्यवस्थापिकाओं के प्रतिनिधित्व के कार्य से सीधा सम्बन्ध रखते हैं।

प्रतिनिधित्व का कार्य व्यवस्थापिकाओं के द्वारा सही अर्थों में किया जा सके इसके लिए केवल भौगोलिक आधार पर जनसंख्यात्मक प्रतिनिधित्व काफी नहीं है। आजकल यह माँग बढ़ रही है कि समुदायों, भाषाई समूहों तथा अन्य समाज के उप-समूहों को भी सत्ता में सहभागी बनाया जाए। इसी कारण अनेक देशों में, जिनमें से कुछ का व्यवस्था-

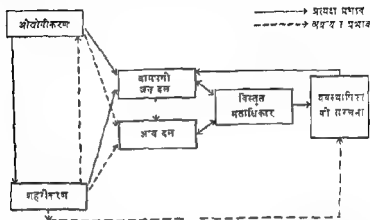
पिकाओ के संगठन की विशेषताओं के शीर्षक के अन्तर्गत इसी अध्याय के प्रारम्भ में विवेचन किया गया है, निगमी प्रतिनिधित्व (corporativistic representation) की व्यवस्थाएँ की जाने लगी हैं। यद्यपि यह प्रतिनिधित्व व्यवस्थापिकाओं में अभी तक औपचारिक रूप से नहीं दिया जाता है। (युगोस्लाविया एक अपवाद है) फिर भी इसके लिए अनेक राज्यों में ऐसी संस्थागत व्यवस्था की जाने लगी है जिसमें अनेक हित, सम्प्रदाय आर्थिक सामाजिक, भाषाई, प्रजातीय और उप-प्रादेशिक संघटनों के साथ ही देशों के समूहों को भी प्रतिनिधित्व दिया जाता है। ऐसे राज्यों में व्यवस्थापिकाएँ विशेष प्रकार के आर्थिक, सामाजिक जनकल्याण सम्बन्धी विधायी प्रस्तावों पर इनकी सलाह लेती हैं या इनको उनकी समीक्षण करने के कहा जाता है। आजकल ऐसे संगठन, जिन्हें सहयोगी या सलाहकार संस्थाएँ ही कह सकते हैं, इटली, मेक्सिको, स्वेन, फ्रांस, जापान युगोस्लाविया और नीडरलैण्ड में प्रयोग में आ रहे हैं। यह संगठन राष्ट्रीय स्तर पर होते हैं जिनकी सदस्य संख्या 200 के आसपास होती है तथा जो सरकार, आर्थिक पेशों व देशों के संस्थाओं द्वारा चुने जाते हैं। कई कठिनाइयों के कारण ऐसी संस्थाओं की मांग संक्रामक रूप धारण नहीं कर सकी है किन्तु आने वाली पीढ़ियाँ ऐसी अधिकाधिक मांग करेंगी इसकी काफी सम्भावना है।

प्रतिनिधित्व में एक गहरा प्रश्न यह भी उत्पन्न हुआ है कि क्या व्यवस्थापिकाएँ समाज की सही अर्थों में सूक्ष्मतर (microcosmic) प्रतिनिधि बनाई जाएँ? आधुनिक समय में ऐसी धारणा बलवती बन रही है कि स्त्रियों, शारीरिक श्रमिकों व कार्पेकर्ताओं, शिक्षित व्यक्तियों, जाति प्रजाति, धर्म, पेशे तथा हितों का ऐसा प्रतिनिधित्व हो ताकि इनके प्रतिनिधित्व केवल इनमें से ही आ सकें, अपितु इनके लिए आधिकारिक माने भी पेश कर सकें और इनके लिए आवश्यक कार्य कर सकें। इसके अभाव में व्यवस्थापिका कुछ रूप में समाज की प्रतिनिधि संस्था नहीं बन सकती है। उदाहरण के लिए, स्त्रियों को ही लें तो पता चलेगा कि इनका प्रतिनिधित्व हर व्यवस्थापिका में बहुत अधिक आनुपातिक ही पाया जाता है। इस सम्बन्ध में अभी तक प्रचलित धारणाएँ बड़ी चुनौतियों का शिकार नहीं हुई हैं, किन्तु आगे भी ऐसा नहीं होगा इसके बारे में कुछ नहीं कहा जा सकता।

अगर ऐतिहासिक दृष्टि से देखा जाए तो व्यवस्थापिकाएँ, चाहे वे निर्वाचित प्रकृति ही रखनी रही हो, कुलीन सामाजिक, शैक्षणिक या पेशेवर अभिजनों द्वारा प्रभावी 'अनन्य बलब' ही रही हैं। यह स्थिति, अब औद्योगीकरण, शहरीकरण और बृहत्तर प्रशासनिक प्रभुत्व के कारण बदलने लगी है तथा जन आधारित दलों से इनकी संरचनात्मकता में काफी अन्तर आया है फिर भी मौलिक रूप में आज भी पहले जैसे अभिजनों के 'अनन्य बलब' के सदस्य ही अधिकांश देशों के विधान मण्डल बने हुए हैं। ऐसे विधान मण्डलों द्वारा सशरीर अर्थों में प्रतिनिधित्व का कार्य कितनी मात्रा में निष्पादित होता है यह हर किसी का अंदाज लगाने की बात है।

सा पारोम्बारा का विचार है कि भविष्य में व्यवस्थापिकाएँ प्रतिनिधित्व का कार्य ठीक ढंग में करें या नहीं करें किन्तु उनकी संरचना में अनेक तथ्य महत्वपूर्ण बन आएंगे। इन तथ्यों के बीच अंत किया होगा या नहीं पर विधान मण्डलों की संरचना पर इनका

प्रभाव अवश्य पड़ेगा और उससे इनकी प्रतिनिधित्व की भूमिका में वास्तविकता आयी। ला पालोम्बारा ने व्यवस्थापिका सभाओं की संरचनाओं को प्रभावित करने वाली परिस्थितियों के बीच प्रत्यक्ष¹⁷ व अप्रत्यक्ष अन्त क्रिया और अनियमित सम्बन्धों को (casual linkages) को इस प्रकार चित्रित किया है—



चित्र 14.1 व्यवस्थापिकाओं की संरचनाओं को प्रभावित करने वाली परिस्थितियों के बीच प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष अन्त क्रिया और अनियमित सम्बन्धों का चित्रण

व्यवस्थापिकाओं की संरचनाओं में इस बात की व्यवस्था तो आगे पीछे करनी ही होगी कि वे माटे रूप में देश के समाज की सामाजिक आर्थिक राजनीतिक धार्मिक और सांस्कृतिक संरचनाओं की सामान्य रूप में परिलक्ष्य बन सकें। इनकी इसी संरचनात्मक विशेषता पर इनका प्रतिनिधि कार्य वास्तविक या औपचारिक बनता है। विकासशील राज्यों की व्यवस्थापिकाओं की सदस्य संरचनाओं में ध्यान से विश्लेषित करें तो चौंका देने वाली बात यह देखने को मिलेगी कि इन व्यवस्थापिकाओं में अधिकांश सदस्य 80-90 प्रतिशत जनता के ऊपर के वर्ग में से आते हैं। इन देशों की व्यवस्थापिकाएँ 70-80 प्रतिशत लोगों का सही अर्थों में प्रतिनिधित्व ही नहीं करती हैं। यह प्रवृत्ति अधिक समय तक जहाँ बनी रही है वही व्यवस्थापिकाएँ अपने कार्य निष्पादन में असफल होकर तानाशाही को आमंत्रित करने का कारण बनी हैं।

(ख) हित स्वरूपीकरण और हित समूहीकरण का कार्य (Function of interest articulation and interest aggregation)—व्यवस्थापिकाओं का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य हित-स्वरूपीकरण का हो गया है। समाज में लोगों के अनेक हित होते हैं तथा इन हितों में संघर्ष अनिवार्यतः प्रकट रूप लेते हैं। व्यवस्थापिकाएँ इन हितों को पूरा

¹⁷Joseph La Palombara *op cit*, p. 147

करके, इनकी सुरक्षा करके या इनके प्रस्तुत करने वालों को घमकी देकर इनमें सामंजस्य स्थापित करती है। अगर हम किसी भी समाज व राजनीति की तरफ सरसरी नजर से देखें तो सनेगा कि इनमें स्थिति निरन्तर चलने वाले संघर्ष की सी ही होती है, किन्तु यह ऐसा संघर्ष नहीं जिसमें लोग जीवन मरण की अडिग अवस्थाएँ धारण करते हों। फिर भी समाज में दुर्लभ साधनों या अपर्याप्त वस्तुओं के सरकारी वितरण की हर प्रणाली में कुछ लोग असंतुष्ट होकर संघर्ष को जन्म देते रहते हैं। ऐसी स्थिति से कार्य-पालिका नहीं निपट सकती है क्योंकि उसको दल के साथ प्रतिबद्ध मानकर निष्पक्षता की आशा उससे नहीं रखी जा सकती। अतः व्यवस्थापिकाएँ ही वे अछाड़े बनती हैं जहाँ समाज के संघर्ष प्रकट रूप लेते हैं। यहाँ वे मंच हैं जहाँ विविध मार्ग आती हैं। इनकी ही ऐसे निकाय कहा जा सकता है जहाँ संघर्षशील शक्तों की पहचान, उनका प्रकटीकरण और सम्प्रेषण होता है। मण्डित, असंगठित, उचित अनुचित हित तथा निर्वाचकों के बड़े-बड़े टुकड़ों द्वारा विशेष प्रकार की नीतियों को प्रोत्साहन देने या नीति विरोध करने इत्यादि सभी मामलों का, हर देश की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका में ही स्वरूपीकरण होता है।

हित-स्वरूपीकरण का एक दूसरा पहलू भी महत्वपूर्ण है। स्वयं व्यवस्थापिकाओं के सदस्य अपने निर्वाचन क्षेत्रों, राज्य या प्रदेश जिसका वे प्रतिनिधित्व करते हैं या सम्पूर्ण राष्ट्रीय समुदाय की तरफ से भी दावे या मांगें प्रस्तुत कर सकते हैं। कई बार यह मांगें या दावे राजनीतिक उद्देश्यों से प्रेरित हो सकते हैं, किन्तु सामान्यतया हर एक विधायक ऐसा नहीं करता है। अतः ऐसी अवस्था में हित स्वरूपीकरण की पहल स्वयं विधान मण्डल में से भी आ सकती है। विधायकों का जन समाज से सम्पर्क व सम्भावित संघर्षों का, जो समाज को तोड़ने की स्थिति ला सकते हैं, ज्ञान भी उन्हें हित-स्वरूपीकरण की पहल की प्रेरणा देता है। फिर स्वयं विधायक का भविष्य व विधायक के रूप में उसकी अवस्था हम जान के साथ जुड़ी हुई है कि समाज के हित सही ढंग से स्वरूप प्राप्त करते रहे। अतः इनके स्वरूपीकरण का अभाव समाज में ऐसा संघर्ष ला देगा जिसका सरलता से न कारण समझा जा सकेगा और न ही समाधान दूँदा जा सकेगा। हित-स्वरूपीकरण मुख्य रूप से किसी व्यवस्था की राजनीतिक सीमाओं को निर्धारित करता है। यह राजनीतिक संस्कृति व राजनीतिक समाजीकरण पर आधारित होता है। किसी व्यवस्था की राजनीतिक संस्कृति के द्वारा ही इस बात का नियमन होता है कि किस प्रकार के व्यक्तिगत हित, मांग आदि राजनीतिक त्रिज्या में झोका जाएंगे। यह कार्य राजनीतिन व्यवस्थाओं की सीमाओं में विभिन्न नरचनाओं और विविध शक्तियों द्वारा सम्पादित किया जाता है। व्यवस्थापिकाएँ इसके निष्पादन में न केवल अधिक सक्षम होती हैं अपितु उनकी सरचनात्मकता उन्हें इस कार्य को अधिकारिक ढंग से करने की स्वतन्त्रता भी प्रदान करती है। इसलिए परिवर्तित परिस्थितियों में व्यवस्थापिकाएँ हर राजनीतिक समाज में, विशेषकर खुले व प्रतियोगी समूह नरचनाओं वाले समाजों में, हित-स्वरूपीकरण का कार्य प्रभावी ढंग में निष्पादित करने की समर्थता बनाएँ रहती हैं।

राजनीतिक समाजों में हित व मांगों का स्वरूपीकरण ही ज्ञान के बाद व्यवस्था-

विचारों को ही इन हितों का समूहीकरण करना होता है। हित-समूहीकरण का तात्पर्य विभिन्न हितों के मागों में सामंजस्य, उन्नत अनुकूलन और समाधान करने में है। व्यवस्थापिकाएँ अनेक प्रकार के हित-समूहीकरण का कार्य निष्पादित करती हैं। इस काम में वे अनुनयन, समझौते, समझाने-बुझाने से लेकर, विधि निर्माण करना या अन्य प्रकार की धमकी द्वारा विविध हितों का समूहीकरण कर सकती हैं। सामान्यतया विधान मण्डल इस नाजुब काम को मावधानी से ही करते हैं। यह नीति का सामान्य प्रवृत्ति अभिधायक (decominator) निश्चित करके अनेक मागों के हितों का उचित पूरा करने का प्रयास करने हैं। यह अनेक मागों को नष्ट करने—प्रतिष्ठा में उन्नत पूरा करने का आग्रह करने या कुछ हितों में प्रमुख को पूरा करने उन्नत आग्रह करने की शक्तियों द्वारा ही ठंडा करने में सफल हो जाते हैं।

हित-स्वरूपीकरण व समूहीकरण की प्रिया व्यवस्थापिकाओं के अलावा अनेक व्यवस्थाओं व संरचनाओं द्वारा भी निष्पादित की जा सकती है। बर्गकारी यथा नेताओं, धार्मिक संघों, प्रदर्शनियों, दशा, व्यवसायिक या सागरिक संघों द्वारा भी यह कार्य निष्पादित होता रहता है, किन्तु विधान मण्डलों को छोड़कर अन्य सभी संरचनात्मक व्यवस्थाओं का प्रमुख कार्य यह नहीं होता है। व्यवस्थापिका का प्रतिनिधि रूप इनकी प्रधानकारिता में वृद्धि करता है तथा इनके पास कानून बनाने की शक्ति एवं तरङ्ग का सभी विधान मण्डलों को हित स्वरूपीकरण व हित-समूहीकरण का अधिकारित यज्ञ बना देती है। यह कानून बनाकर समाज को आग्रह कर सकते हैं। व्यवस्थापिकाओं के पास अन्तःपीडक शक्ति (coercive power) का होना मात्र इष्ट अनेक दिनों में सामंजस्य स्थापना का प्रभावी साधन बना देता है। व्यवस्थापिकाएँ जनता का निष्पक्ष प्रभिया में अन्तर्दृष्टि रूप से सहभागी बनाती हैं इससे इनकी हित-स्वरूपीकरण व हित-समूहीकरण की क्षमता में अभूतपूर्व वृद्धि हो जाती है। अतः अधिकारों से युक्त राजनीतिक उपायों में व्यवस्थापिकाएँ इस कार्य का निष्पादन पूरी मुस्तैदी के साथ करती हुई दिखाई देती हैं।

(ग) राजनीतिक समाजीकरण व शिक्षण कार्य (Function of political socialization and education)—राष्ट्रीय विधान मण्डलों का एक व्यवस्थापिका कार्य राजनीतिक समाजीकरण तथा जनता को राजनीतिक दृष्टि से शिक्षित करने का है। राजनीतिक समाजीकरण इन विधियों को कहा जाता है जिनमें कोई राजनीतिक व्यवस्था स्वयं से लोगों को प्रतिबद्ध रखती है या अपने प्रति अनुकूल स्वभाव अपनाते के लिए प्रेरित करते हुए अपने आप को बनाए रखती है। इस अर्थ में यह एक ऐसी प्रिया है जिसका द्वारा राजनीतिक व्यवस्था के बारे में लोगों की मान्यताएँ, मूल्य, विषयों तथा भावना (emotions) परमाण्व और आभासी पीढ़ियों को प्रदान किए जाते हैं। यह जीवन की आरम्भिक अवस्था से शुरू होकर समाज की सभी गणनात्मक व्यवस्थाओं के माध्यम से जीवनपर्यन्त चलती रहती है। यह प्रक्रिया प्रत्येक व्यक्ति के मानस में राजनीति की सम्पूर्ण बनाने की और इस प्रकार की सम्पूर्ण या सामान्य दृष्टिकोण के माध्यम से व्यक्ति राजनीतिक घटनाओं के प्रति अपनी प्रतिप्रिया व्यक्त करता है और राजनीतिक

जनता का उनसे प्रतिनिधित्व होता है। राजनीतिक व्यवस्था का इस बात से अधिक बंधीकरण और कोई विचार नहीं करता है कि शासक समाज के समूहों और हितों के प्रतिनिधि है। हर देश में नहीं तो भी, अधिकांश देशों में उप-संस्कृतियों से विभाजनकारी प्रवृत्तियों को प्रेरणा मिलती है। ऐसे समाजों में राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाओं से बढ़कर और कोई संस्था जनता में यह भावना उत्पन्न नहीं कर सकती है कि "उनका अपना आदमी भी सरकार में है।" इस तरह प्रतिनिधि व्यवस्थापिकाएँ निरंतर परस्पर विरोधी उप-संस्कृतियों को मिला डग का समाजीकरण करने से अवरोधित करती रहती हैं।

(2) व्यवस्थापिकाओं के माध्यम से कार्यपालिका के कार्यों का बंधीकरण भी हो जाता है। सामान्यतया व्यक्ति-समाज, व्यक्ति के स्वान पर नियमों द्वारा शासित होना पसंद करता है। वह कार्यपालिका के आदेशों व निर्देशों के बजाय व्यवस्थापिका के नियमों में अधिक आस्था रखते हैं, क्योंकि व्यवस्थापिका में उन्हें कार्यपालिका से अधिक 'अपनेपन' का बोध होता है। अतः राजनीतिक व्यवस्था के बारे में आगात्मक मानचित्रों (cognitive maps) के सही निर्माण, अर्थात् सही समाजीकरण में अन्य संस्थाओं से अधिक प्रभावी भूमिका व्यवस्थापिकाओं की हो सकती है।

(3) व्यवस्थापिका विभिन्न गू-आगों, विविध हितों तथा समाज की अनेकताओं को एक स्थान पर मिलाने का अवसर उपलब्ध कराती है। देश में अनेक प्रकार के विरोधाभास, विविधताएँ, अन्तर तथा हित होते हैं। व्यवस्थापिका इस सब का ऐसा मिलन-स्थल बन जाती है जहाँ अन्त क्रिया से विघापक, समस्याओं के एक-से अर्थ खोजने, विरोधी विचारों को समझने के प्रयास करते हैं। इस तरह विघापक राजनीति में एकीकरण साने का साधन बनकर समाजीकरण में विघान मण्डलों की भूमिका को प्रमुख बना देते हैं।

(4) व्यवस्थापिकाएँ, विघापकों को विघापक की भूमिका निभाने का प्रशिक्षण देने का कार्य भी करती हैं। इसे 'भूमिका समाजीकरण' (role socialization) कह कर पुकारा जाता है। जब व्यवस्थापिकाओं ने अधिक उग्र बामपंथी तथा क्रांतिकारी सदस्य व्यवस्थापिका में नियमानुकूल व्यवहार करने लगते हैं या ऐसा ही व्यवहार करने के लिए प्रेरित होते हैं तो यह प्रक्रिया स्वयं में समाज के नेताओं का ऐसा राजनीतिक समाजीकरण करने वाली बन जाती है कि वे 'राजनीति के खेल' के नियमों को स्वीकार ही नहीं करते, अपितु उनके अनुरूप आचरण तक करना शुरू कर देते हैं। इसका अर्थ यही है कि व्यवस्थापिकाओं के माध्यम से ऐसे व्यवस्था-विरोधी व्यक्ति भी व्यवस्था व इसके संचालक नियमों को व्यावहारिक रूप देने की प्रक्रिया में सम्मिलित होकर राजनीतिक दृष्टि से समाजीकृत हो जाते हैं।

दूसी तरह, राष्ट्रीय विघान मण्डल राजनीतिक जिज्ञा में भी महत्वपूर्ण उपकरण बन जाते हैं। व्यवस्थापिकाओं में होने वाले वाद-विवाद को समाचारपत्रों के माध्यम से जनता तक पहुँचाने का अवसर मिल जाता है। जनता इसकी पढ़ती है, उस पर विवाद करती है तथा इस प्रक्रिया में राष्ट्रीय मयलों के प्रति अधिक जागरूक व अधिक समझ

अवश्य करती रही हैं। कानून बनाने में कार्यपालिका, दल के सहारे, उन पर महत्वपूर्ण सीमाएँ लगाने में सफल हो जाती है पर कानून बनाने की भी तो सुनिश्चित विधि होती है। व्यवस्थापिकाएँ इस प्रकार की विधि की अवहेतना को रोकने तथा मान्य विधि के अनुपालन का पर्यवेक्षण करने में अब भी समर्थ है तथा अधिकांश व्यवस्थापिकाएँ यह कार्य पूरी मुस्तैदी के साथ करती आई है। संसदों की कार्यवाहियों में कार्यविधि सम्बन्धी श्रद्धा अक्सर सरकार व विपक्ष में होती रहती है। यहाँ तक कि इन विधियों के अनुपालन के लिए व्यवस्थापिकाओं में हो-हुगामे व सदस्यों द्वारा धरनों तक का प्रयोग होता आया है।

कार्यपालिका कार्यों की छानबीन का काम काफी बठिन है। इसमें कठिनाई के तीन कारण हैं। एक तो कार्यपालिका ऐसी छानबीन से घबरे क लिए दल का सुदृढ़ समर्थन रखती है। अतः व्यवस्थापिका कार्यपालिका के विरुद्ध बहुमत के अभाव में पगु हो जाती है। दूसरे, कार्यपालिका नियमों को किस प्रकार क्रियान्वित करती है यह कार्य अपने आप में बहुत विविध होता है और प्रशासकों द्वारा क्रियान्वित होता है। अतः छानबीन के अक्सर हाते हुए भी व्यवहार में प्रयुक्त नहीं हो पाते हैं, क्योंकि विधायक इसके लिए आवश्यक विशेष ज्ञान ही नहीं रखते हैं। तीसरा कारण, छानबीन का कार्य दल राजनीति के दल-व्यति में फँसकर रह जाता है। इन सबसे यह अर्थ नहीं निकालना है कि व्यवस्थापिकाएँ यह कार्य कर ही नहीं सकती हैं। वास्तव में 'जन-लेखा समितियों' (Public Accounts Committee), प्रश्नों व पूरक प्रश्नों, ध्यान आकर्षण प्रस्तावों, स्पष्टीकरण व कटौती तथा निदा-प्रस्तावों से व्यवस्थापिकाएँ कार्यपालिका की पूरी-पूरी चौकसी रखती हैं, तथा इस कार्य में अनेक अडचनों के बावजूद विधान मण्डल छानबीन का कार्य करते रहते हैं। अक्सर जाच आयोगों की नियुक्तियाँ इसी कार्य के लिए होती हैं। यद्यपि इस संबंध में दुरुपयोग भी किया जाता है, फिर भी, व्यवस्थापिका द्वारा जाच या छानबीन का डर ही कार्यपालिका को सावधान रखता है। संसदीय प्रणालियों में ऐसी जाच की आवश्यकता ही नहीं पड़ती है, क्योंकि इन प्रणालियों में व्यवस्थापिका के नियंत्रण में ही कार्यपालिका को कार्य करना पड़ता है।

व्यवस्थापिकाओं की संरचना देश के रक्षक व पहरेदारों के रूप में की जाती है। इनको शासन अंगों की निगरानी रखनी होती है। ऐसी निगरानी रखने का इनमें पास अधिकार होता है। यह देश की न्यायपालिका, कार्यपालिका व अन्य हर महत्वपूर्ण पदाधिकारी से जवाब तलब करने का हक रखती है। यहाँ यह ध्यान रखना है कि न्यायपालिका से जवाब-तलब केवल कुछ विशिष्ट परिस्थितियों में अर्थात् न्यायाधीशों द्वारा अपने अधिकारों का अतिप्रमण या देशद्रोह वी अवस्था में ही किया जा सकता है। सामान्यतया इस जवाब-तलबी का माध्यम न्यायाधीशों पर महाभियोग लगाना होता है, किन्तु कार्यपालिका व प्रशासन की निगरानी रखने का कार्य तो सरलता से किया जा सकता है। व्यवस्थापिकाओं से इस बात की अपेक्षा भी की जाती है कि वे समाज की संरक्षण रहे और राजनीतिक व्यवस्था वी हर संरचना वी निगरानी इस तरह करें जिससे वह सत्तियों के दुरुपयोग से रोकी जा सके।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि व्यवस्थापिकाएँ सरकारी कार्यों में इतनी प्रभावी नहीं रही हैं, किन्तु राजनीतिक कार्यों में उनका प्रभाव कम होने के बजाय बढ़ गया है। हम इसी अध्याय में पहले भी कह चुके हैं कि आधुनिक पेचीदा राजनीतिक व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाओं के अलावा अन्य कोई संरचनात्मक व्यवस्था ऐसी हो ही नहीं सकती जो सम्पूर्ण राष्ट्र को एक सूत्र में बांधने का मंच बन सके। अतः निष्कर्ष में हम यही कहेंगे कि व्यवस्थापिकाएँ राजनीतिक व्यवस्था सम्बन्धी कार्यों के निष्पादन में प्रभावी भूमिका निभाती हैं। व्यवस्थापिकाओं द्वारा 'ओम्बड्समन' (Ombudsman) नामक संस्थाओं की स्थापना इस बात का सबूत है कि व्यवस्थापिकाएँ नीति के क्रियान्वयन में निष्क्रिय पात्र या अभिनेता (actor) से कहीं अधिक सक्रियता की भूमिका निभाना चाहती हैं।

व्यवस्थापन प्रक्रिया (LEGISLATIVE PROCESS)

व्यवस्थापन प्रक्रिया, नीति-निर्धारण की सम्पूर्ण प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण भाग है। व्यवस्थापिकाएँ इसमें कितना प्रभाव रखती हैं इसके लिए हमें यह देखना होगा कि सार्वजनिक नीति का किसी समाज विशेष में निर्माण कैसे होता है? सार्वजनिक नीति निर्माण, सार्वजनिक संस्थाओं द्वारा समाज के लिए निर्णय लेने की प्रक्रिया है। यह इसका अत्यन्त सरल अर्थ है। हम इस अर्थ से इस अध्याय से सम्बन्धित विषय के कारण, आगे नहीं बढ़कर, नीति-निर्माण में विभिन्न चरणों का उल्लेख करते हुए, व्यवस्थापन प्रक्रिया से इसको सम्बन्धित करने का प्रयास करेंगे। किसी भी प्रकार की नीति-निर्माण प्रक्रिया में निम्नलिखित चरणों का समावेश होता है—

- (1) किसी समस्या, स्थिति या मुद्दे पर सरकार द्वारा ध्यान देना।
- (2) सम्बन्धित पक्षों से विचार-विमर्श और तथ्यों की खोजबीन व जांच करना।
- (3) नीति निर्माण करने वाली सार्वजनिक संस्थाओं द्वारा तथा नीतियों से सम्बन्धित पक्षों द्वारा वैकल्पिक नीतियों का प्रतिपादन करना।
- (4) प्रस्तावित वैकल्पिक नीतियों पर सार्वजनिक विचार-विमर्श, जो सामान्यतया सरकारी संस्थाओं में संविधान व कानून द्वारा निर्धारित विधियों के अनुसार होता है, करना।
- (5) विचार-विमर्श व विभिन्न वैकल्पिक नीतियों में से एक पर आधिकारिक निर्णय लेना।
- (6) आधिकारिक नीति-निर्णय को क्रियान्वित करना।
- (7) नीति क्रियान्वयन से उत्पन्न प्रति-समर्थन और उसका भावी व्यवस्थापन पर प्रभाव।

नीति-निर्माण प्रक्रिया के उपरोक्त चरणों में अंतिम चरण जो नीति-क्रियान्वयन से उत्पन्न प्रति-समर्थन का है काफी महत्व रखता है, क्योंकि किसी नीति के निर्माण में

सारी सावधानी के बावजूद कई ऐसे पहलू या तो विचार से छूट गये हो सकते हैं या सारी दूरदर्शिता के बावजूद नीति में महत्वपूर्ण कमियां रह सकती हैं। अतः प्रति सम्मरण से कई बार नीति-निर्माण की प्रक्रिया पुनः शुरू हो सकती है।

किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में, व्यवस्थापन प्रक्रिया का प्रमुख सम्बन्ध कानूनों के निर्माण अर्थात् आधिकारिक निर्णयों के लेने से ही सम्बन्धित होता है। अतः हर देश की व्यवस्थापिकाएँ व्यवस्थापन प्रक्रिया में नीति निर्माण का कार्य निष्पादित करते समय कई प्रकार से सक्रिय रहती हैं। इसको अगर दूसरे शब्दों में कहे, तो यह कहा जा सकता है कि व्यवस्थापन प्रक्रिया कई चरणों में से गुजरती है। यहाँ हम कानून निर्माण प्रक्रिया का सामान्य विश्लेषण ही प्रस्तुत कर रहे हैं। अलग-अलग व्यवस्थापिकाओं में इस सम्बन्ध में बारीकी के हेर-फेर हो सकते हैं किन्तु मोटे रूप से हर राजनीतिक व्यवस्था में व्यवस्थापन प्रक्रिया कुछ चरणों में होकर अवश्य गुजरती है। इस सम्बन्ध में पीटर मर्केल¹¹ ने निम्नलिखित चरणों का विशेष महत्व माना है—(क) समस्याओं का सरकारी ध्यान लेना, कानूनों की उत्पत्ति व पहल (ख) विचार-विमर्श और तथ्यों की जाँच, (ग) वैकल्पिक नीतियों का प्रतिपादन, (घ) व्यवस्थापिकाई विचार-विमर्श और (च) आधिकारिक निर्णय।

(क) समस्याओं का सरकारी ध्यान लेना कानूनों की उत्पत्ति व पहल (Taking official notice of problems origin and initiation of laws)—व्यवस्थापन प्रक्रिया में नीति-निर्माण माग के रूप में आई कोई समस्या, मुद्दे या समाज की किसी स्थिति विशेष पर ध्यान देते हैं और अगर समस्या या मुद्दे पर परिस्थिति सम्बन्धी किसी नीति के निर्धारण को आवश्यक मानते हैं तो सरकार या स्वयं विधायक उस पर कानून बनाने के लिए पहल करते हैं, जिससे उससे सम्बन्धित नीति का निर्माण करके समस्या या स्थिति का समाधान किया जा सके। ऐसे मुद्दे चुनावों के समय, सगठित हित समूहों, लोकमत के माध्यमों, राजनीतिक दलों या कार्यपालिका द्वारा व्यवस्थापिका के विचारार्थ रखे जा सकते हैं। मुद्दों के अभिज्ञान के उपरोक्त स्रोतों में से प्रमुख स्रोत कार्यपालिका ही होती है। दल से प्रभाव के कारण कार्यपालिका ही समस्याओं पर ध्यान देती है, वही कानूनों के प्रारूप तैयार कराती है और व्यवस्थाओं की छाप लगवाने के लिए प्रस्तुत करती है।

(ख) तथ्यों की जाँच व विचार-विमर्श (Fact-finding and consultation)—व्यवस्थापन प्रक्रिया में तथ्यों की खोजबीन व विचार-विमर्श का कार्य तो इस प्रक्रिया के प्रारम्भ से लेकर अंत तक चलता रहता है, क्योंकि नये-नये तथ्य सामने आ सकते हैं। विचार-विमर्श में नये आयातों पर प्रकाश पड़ सकता है। इसलिए विचार-विमर्श की प्रक्रिया, व्यवस्थापन के सम्पूर्ण कार्य में अबाध गति से चलती रहती है। इसके लिए औपचारिक स्थापित व्यवस्थाएँ भी होती हैं। तथ्यों का संकलन करने के लिए समिति या

¹¹Peter H Meekl, *Political Continuity and Change*, New Delhi, Allied Publishers 1975, pp 218-238

तक बनाई जाती हैं। अग्रिम पश्चिमी देशों में तो व्यवस्थापिकाओं के सदस्यों से गठित जांच समितियाँ नियुक्त की जाती हैं जो मुद्दे से सम्बन्धित सब पहलुओं और पक्षों से विचार-विमर्श करके अपनी रिपोर्ट देती हैं। राजनीतिक दल और दलों के माध्यम से हित व दबाव समूह भी इस सम्बन्ध में विपुल तथ्य व सामग्री व्यवस्थापिका के पास पहुँचाते रहते हैं। कुछ देशों में तो विधेयक विशिष्ट हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले औपचारिक संगठनों के पुनरावलोकन या समीक्षा के बाद ही विधि निर्माण की अगली व्यवस्थाओं में प्रवेश पा सकता है। जर्मनी, जापान, फ्रांस, युगोस्लाविया इत्यादि देशों में ऐसे आर्थिक-सामाजिक और पेशेवर राष्ट्रीय संगठन होते हैं जो व्यवस्थापन प्रक्रिया में विचार-विमर्श व तथ्यों की जांच में आवश्यक सहायता की संरचनात्मक व्यवस्थाएँ बन गये हैं। अतः हर व्यवस्थापिका, विधेयक के प्रस्ताव से सम्बन्धित विशिष्ट पहलुओं पर अनेक साधनों से तथ्य संचित कराकर उनकी जांच व उन पर विचार-विमर्श करके ही विधेयक को व्यवस्थापन प्रक्रिया के आगे के चरण पर भेजती है।

(ग) वैकल्पिक नीतियों का प्रतिपादन (Formulation of alternative policies)—वैकल्पिक नीतियों का प्रतिपादन निश्चित स्तर पर ही किया जाता है। यह आवश्यक नहीं है। इनका प्रतिपादन निश्चित स्तरों पर मानना तो इस प्रक्रिया को निश्चित स्तरों से बाधने के समान है। वास्तव में नीति-निर्माण की प्रक्रिया में हर स्तर पर नीति विशेष के विकल्प आते रहते हैं। नीतियों से सम्बन्धित पक्ष बार-बार अपने हित की अधिकतम सुरक्षा करने के लिए नये-नये विकल्प प्रस्तुत करते रहते हैं। सामान्यतया ऐसा होता है कि एक विकल्प जब कार्यपालिका या व्यवस्थापिका को स्वीकार नहीं होता तो दूसरा, तीसरा विकल्प आता है और यह क्रम तब तक चलता रहता है जब तक सम्बन्धित मुद्दे पर आधिकारिक निर्णय नहीं कर लिया जाए अर्थात् उस पर कानून नहीं बन जाए। अनेक बार कानून बनने के बाद भी असंतुष्ट समूह अपना आन्दोलन जारी रखते हैं और प्रति-संभरण से कई बार सारी प्रक्रिया पुनः आरम्भ करने के लिए बहाव डाले जाते हैं। कई कानूनों का बाद में संशोधन इसी बात की पुष्टि करता है। अतः वैकल्पिक नीतियों का प्रतिपादन व्यवस्थापन प्रक्रिया में निरन्तर चलता रहता है। नीतियों से सम्बन्धित पक्ष यह कार्य करते हैं।

(घ) व्यवस्थापिकाई विचार-विमर्श (Legislative deliberations)—विभिन्न वैकल्पिक नीतियों में से सभ्ये उतार-चढ़ाव के बाद एक का चयन होता है। इस तरह चुना गया नीति सम्बन्धी प्रस्ताव अब विधेयक के प्रारूप के रूप में व्यवस्थापिका में आता है। विधान मण्डलों में विधेयकों पर विचार-विमर्श की सुस्थापित प्रक्रियाएँ और अनेक स्तर होते हैं जिनमें विचार-विमर्श होते-होते, विधेयक धीरे-धीरे एक स्तर से दूसरे स्तर तक पहुँचता है। इस विचार-विमर्श में व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व प्राप्त दलों की आपसी मुठभेड़ तब हो सकती है तथा दोनों तरफ से तर्क-वितर्क दिए जाते हैं, क्योंकि इसी स्तर से विचार-विमर्श के बाद, विधेयक पर अंतिम निर्णय की स्थिति आती है। अंतिम निर्णय के चरण से पहले के इस विचार-विमर्श में समय व्यवस्थापिकाओं के पास इन विधेयकों पर बारीकी से विचार-विमर्श करने के लिए गठित की गई विधायी समितियों

की रिपोर्ट भी होती है। इस स्तर पर स्वयं कार्यपालिका के समर्थन सदस्य या सम्बन्धित हित समूहों के समर्थन, बहुत सक्रिय रहते हैं। विधेयक के सिद्धान्तों से लेकर छोटी से छोटी बात पर दायरेबाजी से बहस होती है और एक अवधि के बाद विधेयक अंतिम निर्णय के लिए प्रस्तुत कर दिया जाता है।

(घ) आधिकारिक निर्णय (Authoritative decision)—यह नीति-निर्माण प्रक्रिया की व्यवस्थापिकाई भूमिका का अंतिम और औपचारिक चरण है। यह किस प्रकार सम्पन्न होगा इसकी रायविधानों में ही विस्तृत व्यवस्था रहती है। जैसे विधेयक एवं सदन से पारित होकर दूसरे सदन में जाता है वहाँ पर पारित होकर राज्य के अध्यक्ष के हस्ताक्षरों के लिए जाता है तथा राज्य के अध्यक्ष की स्वीकृति के बाद ही यह आधिकारिक निर्णय अर्थात् तानून बनता है। यहाँ भी कई ऐच्छीयताएँ आ सकती हैं। दोनों सदन सहमत न होने पर अग्य प्रक्रियाओं का प्रयोग होता है। इसके लिए भी अलग अलग राज्यों में अलग अलग व्यवस्थाएँ होती हैं। राज्य के अध्यक्ष के द्वारा स्वीकृति नहीं देकर नाग औपचारिकता होती है तो वहीं यह वास्तविकता हो सकती है। यह विधेयक की अस्वीकार भी कर सकती है। किन्तु हर परिस्थिति में आधिकारिक निर्णय आवश्यक हो जाता है। यह महाराष्ट्र तथा तमिलनाडु दोनों ही रूपों में किसी भी रूप में हो सकता है।

इस प्रकार व्यवस्थापन प्रक्रिया इतनी जटिल है कि इसमें व्यवस्थापिका ही नहीं, सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की विविध संरचनाएँ प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से डलती रहती हैं। ऊपर से देखने पर तो लगता है कि व्यवस्थापिका में यह प्रक्रिया अत्यन्त साधारण रीति से पूरी हो जाती है परन्तु वास्तव में यह हर राजनीतिक व्यवस्था में सर्वाधिक महत्व की प्रक्रिया होती है और एक तरह से सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था इसमें प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से डल जाती है। इसका प्रमुख कारण, सार्वजनिक नीतियों का सम्पूर्ण समाज पर प्रभावित होना है। गहराई से देखने पर स्पष्ट हो जाता है कि व्यवस्थापन प्रक्रिया व्यवस्थापिकाओं में केवल औपचारिक रूप से ही चलती है। वर्तमान समय में वास्तविक व्यवस्थापन कार्य सम्बन्धी सब निर्णय व्यवस्थापिका से बाहर कार्यपालिका के आदेशों के अनुसार ही लिए जाते हैं, परन्तु यह हर देश की परिस्थितियों व व्यवस्थापिकाई में दर्ज की स्थिति के तथ्यों पर निर्भर करता है। इसलिए ऐसा सामान्यीकरण निजाता कि व्यवस्थापन प्रक्रिया में सभी व्यवस्थापिकाएँ केवल औपचारिक भूमिका अदा करती हैं सही नहीं होगा। अनेक देशों में व्यवस्थापिकाएँ इस प्रक्रिया में निर्णायक भूमिका अदा करती हैं। अमेरिका की कांग्रेस इसका एक उदाहरण नहीं आ सकती है।

व्यवस्थापिकाओं की राजनीतिक प्रक्रिया की भूमिका (ROLE OF LEGISLATURES IN THE POLITICAL PROCESS)

व्यवस्थापिकाओं की राजनीतिक प्रक्रिया में भूमिका अनेक बातों पर निर्भर करती है।

व्यवस्थापिका किस प्रकार के कार्य करनी है या कर सकती है तथा इसके कार्यों के कोन-कोन से नियामक तथ्य होते हैं इस बात पर विचारकों में भी गम्भीर मतभेद है। यद्यपि किसी न किसी रूप में व्यवस्थापिकाएँ अधिकांश राज्यों में पाई जाती हैं किन्तु फिर भी अनेक देशों में इनकी कोई प्रभावी भूमिका नहीं रहती है। ऐसे देशों में व्यवस्थापिकाएँ केवल दिखावा मात्र होती हैं। सामान्यतया हर देश में व्यवस्थापिकाएँ समय समय पर अधिवेशनों में आहूत होती रहती हैं और भिन्न-भिन्न प्रकार के कार्य व भूमिकाएँ निभाती हैं किन्तु इनकी भूमिका व कार्य हर राजनीतिक व्यवस्था में अलग-अलग प्रकार के होते हैं। अतः व्यवस्थापिकाओं की भूमिका को राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति के स्वरूप में ही समझा जा सकता है। इसलिए इनकी राजनीतिक प्रक्रिया में भूमिका को अलग-अलग व्यवस्थाओं में विवेचित करना तर्कसंगत होगा। मोटे रूप से राजनीतिक व्यवस्थाओं के चार प्रतिमान माने जा सकते हैं—(1) संवैधानिक या लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाएँ, (2) स्वेच्छाचारी राजनीतिक व्यवस्थाएँ, (3) सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाएँ, और (4) विकासशील देशों की राजनीतिक व्यवस्थाएँ।

पहले पर विकासशील देशों के अलग प्रवर्ग पर अनेक विचारक आपत्ति उठा सकते हैं, क्योंकि इनकी अलग श्रेणी में रखना तर्कसम्मत नहीं लगता। फिर भी हमने इनका अलग प्रवर्ग केवल इसलिए किया है जिसमें इन देशों में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका की विशेषताओं का विस्तृत विवेचन किया जा सके। कई विकासशील राज्य ऐसे हैं जिनमें हम उपरोक्त तीन मॉडलों से अलग व विचित्र विलक्षणताएँ परिलक्षित पाते हैं। इसी कारण इनकी अलग श्रेणी बनाकर इन देशों की व्यवस्थापिकाओं की भूमिका का वर्णन करना तर्कसम्मत नहीं होते हुए भी व्यावहारिक दृष्टि से अधिक उपयोगी माना जा सकता है।

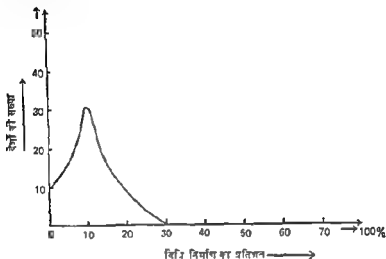
इन चारों प्रतिमानों में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका में वैसे तो कोई मौलिक अन्तर नहीं होता है फिर भी इनमें काफी विभिन्नताएँ पाई जाती हैं, अतः इनका पृथक-पृथक विवेचन करना ही अधिक वैज्ञानिक व व्यवस्थित होगा।

व्यवस्थापिकाओं की संवैधानिक देशों में भूमिका (Role of Legislatures in Constitutional Countries)

लोकतान्त्रिक राज्यों में व्यवस्थापिकाएँ प्रमुखतया राजनीतिक व्यवस्था के निवेशों (inputs), निर्गतों (outputs) तथा प्रति-सम्रण (feedback) के बीच सम्प्रेषक का कार्य करती हैं। दलीय अनुशासन के कारण नियम निर्माण में इनकी भूमिका इतनी कम हो गई है कि इस सम्बन्ध में यह केवल औपचारिकता ही निभाती है। इस भूमिका को ब्लो-डेल¹⁹ ने चित्र 14.2 के आधार पर समझाने का प्रयास किया है।

चित्र 14.2 से स्पष्ट है कि संवैधानिक शासन व्यवस्थाओं में भी व्यवस्थापिकाओं की विधि निर्माण में भूमिका बहुत कम रहती है। इस चित्र से स्पष्ट है कि अधिकांश

व्यवस्थापिकाएं 5 से 15 प्रतिशत तक ही विधि निर्माण में सक्रिय रहती हैं तथा यह भी 30-35 देशों के बारे में ही सही है। बाकी व्यवस्थाओं में यह कार्य कार्यपालिका या अन्य संरचनाओं द्वारा किया जाता है।



चित्र 14.2 व्यवस्थापिकाओं की नियम-निर्माण में भूमिका

व्यवस्थापिकाओं की राजनीतिक प्रक्रिया में भी भूमिका कम होने लगी है। ब्लोम्बेल्टो इसको बहुत ही कम मानता है। उसके अनुसार व्यवस्थापिकाएँ राजनीतिक प्रक्रिया में चार प्रकार से सक्रिय हो सकती हैं—

(1) कार्यपालिका पर कानून बनाने के लिए दबाव डालकर।

(2) कार्यपालिका द्वारा प्रस्तावित नियमों पर विचार विमर्श और वाद-विवाद करके या उनको स्वीकार या अस्वीकार करके।

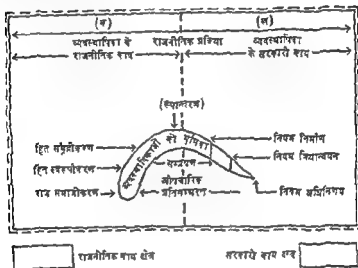
(3) विधायकों द्वारा रखे गये विधेयकों व प्रस्तावों पर वाद-विवाद करके, और

(4) नियमों के क्रियान्वयन की जांच, सवीक्षण या छानबीन करके।

व्यवस्थापिकाओं का राजनीतिक प्रक्रिया में सम्मिलित रहना अनिवार्य है पर यह बहुत सीमित ही रहता है। इनकी भूमिका चित्र 14.3 में चित्रित की गयी है।

चित्र 14.3 में व्यवस्थापिका की राजनीतिक प्रक्रिया में भूमिका का चित्रण उसके कार्यों का आधार लेकर किया गया है। व्यवस्थापिका की राजनीतिक भूमिका 'क' क्षेत्र में दिखाई गई है तथा सरकारी या संवैधानिक कार्यों सम्बन्धी भूमिका 'ख' क्षेत्र में दिखाई गई है। इस तरह, व्यवस्थापिका की राजनीतिक प्रक्रिया में भूमिका को दो अलग-अलग प्रकार के कार्यों के आधार पर स्पष्ट किया गया है। इस चित्र में व्यवस्था-

पिका को राजनीतिक व्यवस्था के बीच में चित्रित किया है तथा उसके आकार को स्थान-विशेष पर चौड़ाई उसके स्वतन्त्र सम्बन्धी कार्य का स्वयं-करण करती है। जैसे नियम-अधिनिर्णय के बिन्दु पर इसकी चौड़ाई बिल्कुल नहीं होना इस बात का सबेत है कि व्यवस्थापिकाएँ, नियम-अधिनिर्णय में नगण्य भूमिका हो विभाती हैं। इसी तरह भागों के स्थानान्तरण कार्य में व्यवस्थापिका की भूमिका राजनीतिक तथा सरकारी या शासनिक दोनों ही क्षेत्रों में दिखाने गई है, क्योंकि स्थानान्तरण का कार्य, व्यवस्थापिकाएँ दोनों ही क्षेत्रों में करती हुई पाई जाती है।



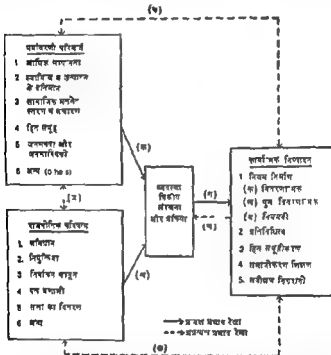
व्यवस्थापिकाओं की राजनीतिक प्रक्रिया में भूमिका

चित्र 143

चित्र 144 में मुख्यतया यह तथ्य दर्शाया जा प्रयास किया गया है कि व्यवस्थापिकाओं के राजनीतिक या व्यवस्थापिकाई कार्य में भूमिका अभी भी अधिक और वास्तविक है जबकि उनको सरकारी या शासनिक भूमिका कम व औपचारिक हो रहे गई है। इस सम्बन्ध में ब्लोन्डेन से सहमत होना कठिन है क्योंकि उसके अनुसार व्यवस्थापिकाएँ राजनीतिक से कहीं अधिक सरकारी कामों में प्रभावी भूमिका निभाती हैं। उपरोक्त चित्र में राजनीतिक कार्यों के क्षेत्र में व्यवस्थापिका के आकार की चौड़ाई से यह स्पष्ट करने का प्रयास किया गया है कि व्यवस्थापिकाएँ वास्तविक युग की पेशीदा परिस्थितियों में यही काम प्रभावी ढंग से करने वाली सरकारें रह गई हैं। इनके सरकारी या शासनिक कामों से दलों व माध्यम से कार्यपालिकाओं के हाथों में जा गए हैं और व्यवस्थापिकाएँ केवल राज 'रक्त' की मोहरें बनकर रह गई हैं। सम्प्रेषण के क्षेत्र में तो व्यवस्थापिकाओं की भूमिका सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में व्याप्त रहती है, परन्तु

इनका प्रतिस्मरण सम्बन्धी कार्य अब औपचारिक ही अधिक है, क्योंकि यह कार्य अन्य परिस्थानों जैसे राजनीतिक दलों दबाव समूहों और हित समूहों के द्वारा निष्पादित होने लगा है।

सा पालोम्बारा²¹ की मान्यता है कि आधुनिक व्यवस्थापिकाओं की कार्यात्मक निष्पादनता (functional performance) कई बातों पर निर्भर करती है। उसने पर्यावरणीय व राजनीतिक परिवर्तनों के अलावा स्वयं व्यवस्थापिकाओं की संरचना और व्यवस्थापन प्रक्रिया की प्रकृति को इनकी सक्रियता की नियामक माना है। उसने व्यवस्थापिकाओं की कार्यात्मक निष्पादनता के विभिन्न नियामकों को चित्र 14.4 में इस प्रकार चित्रित किया है।



चित्र 14.4 पर्यावरणीय और राजनीतिक परिवर्तनों, व्यवस्थापन प्रक्रिया और व्यवस्थापिकाओं के कार्यात्मक निष्पादनता का सा पालोम्बारा द्वारा दिया गया मॉडल

चित्र 14.4 में यह स्पष्ट किया गया है कि व्यवस्थापिकाओं की कार्यात्मक उत्पादनता

²¹Joseph La Palombara, *op cit*, p 172

व उनकी राजनीतिक प्रक्रिया में भूमिका पर पर्यावरणी और राजनीतिक परिवर्तनों का प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। चित्र में 'क' और 'ख' रेखा इनके प्रत्यक्ष प्रभाव का अंकन करती है। इनसे व्यवस्थापिका की संरचना और प्रक्रिया पर प्रभाव ही नहीं पड़ता, अपितु इनसे व्यवस्थापिकाओं की संरचनाएँ तथा व्यवस्थापन प्रक्रियाएँ भी नियमित होती हैं। इनका व्यवस्थापिकाओं की कार्यात्मक निष्पादनता पर पड़ने वाला प्रत्यक्ष प्रभाव 'ग' रेखा से दिखाया गया है। पर्यावरणी परिवर्तन व्यवस्थापिकाओं के कार्यात्मक निष्पादन से भी प्रभावित होते हैं। इसे 'घ' रेखा से दिखाया गया है। इसी तरह व्यवस्थापिकाओं के कार्यात्मक निष्पादन से राजनीतिक परिवर्तन भी प्रभावित होते हैं। इसे चित्र में 'छ' रेखा से दिखाया गया है। यह प्रभाव अप्रत्यक्ष प्रकार के हो सकते हैं। पर्यावरणी परिवर्तनों और राजनीतिक परिवर्तनों के बीच भी अप्रत्यक्ष पारस्परिकता रहती है। यह भी एक दूसरे को प्रभावित करते रहते हैं। इसे चित्र में 'ज' रेखा से दिखाया गया है। व्यवस्थापिका की संरचना व प्रक्रिया पर इसके कार्यों का प्रभाव नहीं पड़ता हो ऐसा नहीं हो सकता है। यह प्रभाव बहुत कुछ अप्रत्यक्ष होता है, इसको रेखा-चित्र में 'च' रेखा से दिखाया गया है।

चित्र 14.4 से मुख्य निष्कर्ष यही निकलता है कि आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाओं को उन्नीसवीं सदी की व्यवस्थापिकाओं की तरह अलग धलंग नहीं मान सकते। यह राजनीतिक समाज की औपचारिक संरचना अवश्य है, किन्तु इनके औपचारिक संगठन को भी अनेक तथ्य व परिवर्तन प्रभावित करते हैं तथा यह स्वयं उन पर प्रभाव डालती रहती है। इस तरह, आधुनिक व्यवस्थापिकाओं की भूमिका न केवल सुनिश्चित रह गई है और न ही कुछ लोगों की मान्यता के अनुसार समाप्त हो गई है। जहाँ कहीं लोकतांत्रिक ढंग से व्यवस्थित विधान मण्डल है वहाँ इनकी भूमिका का रूप बदला है, अन्यथा भूमिका में कोई विशेष कमी नहीं आई है। अब व्यवस्थापिकाएँ सरकारी या शासकीय कार्य कम और अन्य राजनीतिक या व्यवस्थाई कार्य अधिक करने लगी हैं। यह तथ्य इस बात से भी पुष्ट होता है कि व्यवस्थापिकाएँ अपनी विशेष प्रकार की संरचना और प्रतिनिध्यात्मक प्रकृति के कारण राजनीतिक प्रक्रिया में केन्द्रीय भूमिका निभाने की अवस्था में रहती हैं। सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में ये ही ऐसी संस्थाएँ हैं जो जनता द्वारा राजनीतिक व्यवस्था को गंवाहित करने के अधिकार से औपचारिक रूप में युक्त की जाती हैं।

व्यवस्थापिकाओं की भूमिका के विवेचन में हमें यह नहीं भूलना है कि इनकी भूमिका के नियामकों द्वारा खींची गई परिधि में ही यह कार्य कर सकती है। इसमें कई नियामक सम्मिलित रहते हैं जिनको ला पातोम्बारा²² ने चित्र 14.4 द्वारा स्पष्ट किया है।

व्यवस्थापिका की भूमिका के नियामकों का यह चित्र 14.4 अपने आप में बहुत कुछ स्पष्ट है, किन्तु इस सम्बन्ध में कुछ तथ्य ऐसे हैं जिनकी चर्चा करना आवश्यक है। एक बात तो यह है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में व्यवस्थापिका की भूमिका के इतने

नियामक हो सकते हैं कि सब परिवारों की सूची बना सक्ना सम्भव ही नहीं है। राजनीतिक संस्थाएँ दल विधायकों के व्यक्तिगत संक्षण, राजनीतिक अनुभव और निर्वाचन क्षेत्र की प्रकृति के अलावा राजनीतिक व्यवस्था में असंख्य आर्थिक, सामाजिक, धार्मिक, सांस्कृतिक, प्रादेशिक, जातीय और देश से बाहर के वातावरण से सम्बंधित परिवर्तन होते हैं जिनका व्यवस्थापिका की भूमिका पर प्रभाव पड़ता है।



चित्र 14.5 व्यवस्थापिका कार्यों से सम्बंधित व्यवहार, भूमिका अभिमुखीकरण एवं नियामक

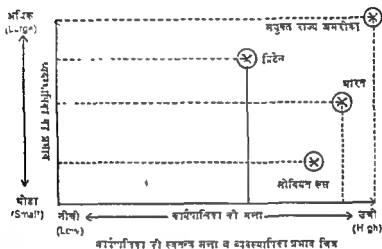
राजनीतिक समाज स्वयं व्यवस्थापिका की भूमिका के बारे में क्या मन, विचार या अभिमुखीकरण रखता है तथा नीति सम्बंधी विचार वस्तु की प्रकृति और समय निर्धारण किस प्रकार किया गया है यह सब तथ्य व्यवस्थापिका-व्यवहार को प्रभावित करते हैं। यह सब परिवर्तन विधान मंडल के कार्यक्षेत्र निर्धारणों के महत्वपूर्ण नियामक हो जाते हैं। अतः लोकतांत्रिक राज्यों में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका बहुत ही पैचीदा तथा एक-दूसरे से उत्पन्न हुए परिवर्तनों द्वारा नियमित होती है।

व्यवस्थापिका की भूमिका, कार्यपालिका के प्रभुत्व पर भी बहुत निर्भर करती है। ब्लोमहेल²² ने इन दोनों के प्रभाव की सापेक्षता को चित्र 14.6 के अनुसार स्पष्ट किया है।

चित्र 14.6 से स्पष्ट है कि व्यवस्थापिका का प्रभाव सार्वभौम और अध्यात्मिक प्रणालियों में भी भिन्न भिन्न प्रकार का हो जाता है। जिस अनुपात में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका का सम्बन्ध कम या अधिक होगा उसी आधार पर व्यवस्थापिका का प्रभाव कम या अधिक हो जाएगा। अगर उपरोक्त प्राप्ति से सोवियत रूस का उदाहरण निवाल दें तो इसे समझना सरल हो जाता है। अमेरिका में शक्तियों का पृथक्करण है अतः कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों का प्रभाव सर्वाधिक है। ब्रिटेन में द्वितीय व्यवस्था के कारण कार्यपालिका व सदन दोनों का ही मजबूत प्रभाव है किंतु भारत में विशेष

²²Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government* London, Weidenfeld, 1969, p 433

का अप्रभाव होना कार्यपालिका की अधिक शक्ति सम्पन्न बना देता है और उसी अनुपात में व्यवस्थापिका का प्रभाव कम हो जाता है। सोवियत रूस में दल के कारण कार्यपालिका भी उतनी प्रभावशाली नहीं होती जितनी भारत या अमरीका में होती है। यहाँ सत्ता साम्यवादी दल में केन्द्रित होने के कारण कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका की शक्तियाँ विरोध रूप से केवल औपचारिकता प्राप्त कर लेती हैं। किन्तु कार्यपालिका में दल के प्रमुख नेताओं के होने के कारण कार्यपालिका सत्ता की 'एक्सिस' (axis) पर काफी आगे अवस्था की गई है।



चित्र 14.6

अतः व्यवस्थापिकाओं की भूमिका के नियामकों में शासनतन्त्र की प्रकृति व प्रकार भी प्रमुख नियामक बन जाता है। फ्रांस या स्विट्जरलैंड में म्पनि और भी जटिल है। अतः वहाँ की कार्यपालिकाओं के सत्ता के प्रभाव को उपरोक्त ग्राफ में अंकित नहीं किया गया है।

व्यवस्थापिकाओं की भूमिका को लेकर हमने जो विस्तृत चर्चा की है उसमें अनेक मुद्दे, भूमिका के नियामकों तथा अन्य मरचनात्मक बातों के प्रश्न उठाए गए हैं। किन्तु हमने सुनिश्चित रूप से यह निष्कर्ष नहीं निकाला है कि इनकी क्या भूमिका रहनी है? अतः निष्कर्ष में हम व्यवस्थापिकाओं की मुख्य भूमिकाओं को जो वे संवैधानिक राज्यों में निष्पादित करती हैं, विवेचित करेंगे। यह हम देख ही चुके हैं कि बीसवीं सदी में व्यवस्थापिकाएँ न तो नीति की पहल करती हैं और न ही वे नीति को निश्चित करने में कोई विरोध भूमिका निभाती हैं, किन्तु ब्रिटेन की मत्तद आज भी आदर की समस्या बनी हुई है। 26 जून 1975 से पहले भारत की समस्त भी सारे देश के ध्यान का केन्द्र तथा राजनीतिक विवादों का प्रमुख आकर्षण रहती थी। यदा-कदा अमरीका की कांग्रेस

(सत्ता) भी राजनीति का वास्तविक अघाटा बनी रहती है। यहाँ तक कि इस से सुग्रीभ सोवियत के चुनावों व इसकी गतिविधियों का जो प्रचार होता है उससे कम से कम एक बात तो स्पष्ट हो ही जाती है कि शक्तिहीन से अशक्तिहीन व्यवस्थापिकाएँ भी कुछ न कुछ भूमिका हर राजनीतिक व्यवस्था में अखिलान्त निभाती हैं। अगर व्यवस्थापिकाएँ कुछ भूमिका निभायित करने वाले निराम गद्दी होते तो कम से कम तागाशाही व्यवस्थाओं में इनकी स्थापना की व्यवस्थाएँ नहीं की जाती। इनकी उपयोगी भूमिका का एक महत्वपूर्ण सबेदा यह भी रहा जा सकता है कि जिस किसी राजनीति व्यवस्था में तागाशाही या लोकतांत्रिक शासकों द्वारा व्यवस्थापिकाएँ समाप्त कर दी जाती हैं वहाँ इनकी पुनः स्थापना के लिए मास आवाज ही नहीं उठाई जाती अक्सर आ दोहन सब किए जाते हैं जो अभी कभी प्राणि के बगल तक पहुँच जाते हैं। इससे यह स्पष्ट है कि व्यवस्थापिकाओं की हर राजनीतिक व्यवस्था में कम या अधिक भूमिका अवश्य रहती है। यहाँ हम केवल लोकतांत्रिक देशों में इनकी भूमिका का संक्षिप्त विवेचन कर रहे हैं।

(क) वैधीकरण की भूमिका (Role of legitimization) — व्यवस्थापिका का होना मास राजनीतिक सत्ताधारकों की वैधता प्रदान कर देता है। व्यवस्थापिका दिखाने के लिए है या वास्तविक काम करने की तरफ के रूप में बनी रहती है इससे आम जनता का अधिक सरोकार नहीं होता है। व्यवस्थापिका का होना चुनावों का रमण्ड (ritualism) और महादाता की समय समय पर भा दे के अधिकार मास शासकों की वैध रूप में सत्ता के धारक बना देता है। व्यवस्थापिकाएँ शासन की वैध बनाने का एक मास साधन होने के कारण इनकी यह भूमिका अत्यंत महत्व की होती है। यही कारण है कि हर तागाशाह सत्ता हारियाते ही किसी न किसी प्रकार की व्यवस्थापिका की स्थापना के लिए चुनाव कराने की घोषणा करता है। अक्टूबर 1976 में पाइसेण्ड में सत्ता हारियाने वाले सैनिक शासकों के दो हफ्तों के भीतर भीतर आम चुनाव कराने की घोषणा की थी। इससे यह बात स्पष्ट है कि शासकीय शक्ति के वैधीकरण के लिए व्यवस्थापिकाओं के गठन के अलावा और कोई वास्तविक माध्यम अभी तक मान्य मस्तिष्क सृजित नहीं कर पाया है। यही कारण है कि इस में एकधिवारी सत्ता का उपयोग करने वाला साम्यवादी दल सुग्रीभ सोवियत की इस की राज्य सत्ता का उच्चतम अंग कहने में विशेष पय करता है। अतः व्यवस्थापिकाओं की गिरती हुई अवस्था में उनकी यह उपयोगिता कि वे सत्ता शक्ति के वैधीकरण के महत्वपूर्ण अभिनय हैं अभी भी बनी हुई हैं।

(ग) अभिमान की अनुभूति बनाने में भूमिका (Role in promoting sense of identification) — अनुष्य की हमेशा से यह कामना रही है कि वह किसी न किसी सामाजिक निगम का सदस्य हो या किसी सरकारी व्यवस्था से उसका कोई तादात्म्य रहे। अगर हम किसी सत्ता के गठन में कुछ भूमिका अदा करते हैं तो इससे हमें यह अनुभूति होने लगती है कि हम भी उस सत्ता की नियम प्रक्रिया के एक पुर्ण हैं। यह बात हर आम आदमी जानता है कि सत्ता में जो कुछ होता है वह उसकी सत्ता से परे की बातें हैं। अतः कुछ यक्तियों की छोटकर अय व्यक्ति इस तरफ विशेष ध्यान नहीं देते

हैं, किन्तु इन संसदों का निर्माण करते समय चुनाव प्रक्रिया बड़े से बड़े नेता की आम आदमी के पास खींच साती है तथा हर व्यक्ति को मत देने का अधिकार होने के कारण उससे कम से कम मतदान के दिन तो अनेक लोग आकर इधर या उधर मत देने का आग्रह करते हैं। आम आदमी के लिए इतना बहुत है। इससे उसकी व्यवस्थापिका से अभिज्ञान की अनुभूति हो जाती है। वह अपने आपको व्यवस्थापिका का निर्माता समझने लगता है और इस तरह व्यवस्थापिका से उसका मानसिक तादात्म्य स्थापित हो जाता है।

राजनीतिक खेल में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाने वाले नेताओं से जनता का सगाव हो सकता है उनके प्रति अगाध श्रद्धा तथा सम्मान व सम्मोहन हो सकता है किन्तु उनमें उनके साथ अपनेपन का भाव नहीं आ सकता। कार्यपालिका-नेताओं राष्ट्रपतियों, प्रधान मंत्रियों व मंत्रियों से आम जनता दूरी का आभास ही पाती है। उनसे अभिज्ञान की अनुभूति नहीं हो सकती। इसके लिए तो ऐसा व्यक्ति चाहिए जो अपने में से ही गया हो अपन जैसा ही हो तथा सामान्यतया अपनी पटुच में हो। व्यवस्थापिका का सदस्य ऐसा ही व्यक्ति होता है। अतः उसके माध्यम से समाज के आम आदमी को देश की सर्वोच्च नियम निर्मात्री संस्था, व्यवस्थापिका के साथ अभिज्ञान की अनुभूति हो जाती है। इससे समाज में एकता ठोसता व राष्ट्रीयता की भावना पनपती है और हर व्यक्ति को राजनीतिक व्यवस्था में होने वाली प्रक्रियाएँ जो उसकी सामान्य समझ से बहुत परे की बातें हैं, स्वाभाविक व अपने हितों की साधना करने वाली लगने लगती हैं। अतः व्यवस्थापिकाओं की आवश्यकता इस कारण से भी हर समाज में महसूस की जानी रही है।

व्यवस्थापिका के कार्यों के बारे में सभी यह मानने लगे हैं कि यह केवल मात्र औपचारिकता है। सब कार्य व्यवहार में कार्यपालिका या अन्य सरचनाओं द्वारा निष्पादित होते हैं। अक्सर लोग लोकतंत्रों में भी इन्हे दिखाने की चीजें या बावूनी दुकानें कहते हैं तो फिर ऐसी क्या बात है कि ऐसी निरर्थक संस्थाओं के गठन के लिए आम चुनावों पर करोड़ों रुपये (भारत में संसद के चुनावों पर करीब 15-20 करोड़ रुपये खर्च होते हैं) खर्च किए जाते हैं और इनको कार्यरत रखने के लिए करोड़ों की राशि हर वर्ष खर्च की जाती है। इतना ही नहीं विक्रमित राजनीतिक व्यवस्थाओं में तो अधिकांश इन्हें भग करके निर्वाचन कराने तक की प्रथा है। इंग्लैंड में 1974 में एक ही वर्ष में लोकसदन के दो बार चुनाव कराए गए। कोई इनको समाप्त करने की बात नहीं कहता है। जहाँ यह नहीं है वहाँ इनकी स्थापना के लिए लोग खून खराबे तक पर उतर आते हैं। इससे इस बात की पुष्टि होती है कि समाज में आम जनता को व्यवस्थापिका द्वारा ही अभिज्ञान की अनुभूति होती है। इसलिए व्यवस्थापिकाएँ कम से कम इस अभिज्ञान की अनुभूति कराने का प्रभावी माध्यम बने रहने की भूमिका तो निभाती हुई मानी ही जा सकती हैं।

(11) राष्ट्रीय शिक्षण के चापलूती संगीतक की भूमिका (Role as national educational soap opera)—अगर समाज में हर प्रक्रिया शांत तथा निर्वाह गति से चलती

रहे तो व्यक्ति को चोखित होने लगती है। व्यक्ति सामान्यतया व्यवस्था, शांति और साधारण जीवन पसंद करता है, किन्तु इस नीरसता में कभी-कभी धूम धमाका होता रहे तो समाज की गरमागरमता बनी रहती है। गरमागरमता से मेरा तात्पर्य यहाँ इस बात से है कि आम आदमी को कुछ 'उत्सव-पुत्सव' के कार्यों में समाज की गरमागरमता की भांति हो जाती है। व्यवस्थापिका के अस्तित्व में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के बीच सतार-विवाद व मन-मुटाव के अवसर आते रहते हैं। जिसमें जन शिक्षण तो नहीं होता, किन्तु व्यवस्थापिकाएँ जन शिक्षण के पावलूमी गर्गीतार की भूमिका निभाने में व्यपणी हो जाती हैं। अगर कार्यपालिका को नियमित करने या उन पर किसी न किसी प्रकार का अंकुश लगाने वाले समूहों के रूप में व्यवस्थापिकाएँ न हों तो कार्यपालिकाएँ, वैराग्य-टोका तथा सामान्य मति में कार्य करते हुए निष्पक्ष भी लगने लगेंगी। इसलिए हर देश में व्यवस्थापिकाओं की यह नगरात्मक भूमिका एक अलग ही प्रकार का महत्त्व रखती है।

हम राजनीति व्यवस्था में व्यवस्थापिकाओं के अद्योत में ही देश के विवादप्रस्तुत महत्त्वपूर्ण भगती पर वाद-विवाद ही नहीं होता बरन ऐसे वाद विवादों पर होने वाली यहूगों में कभी-कभी नाटकीयता का रंग आ जाता है। किसी प्रका पर मदम्यों का बहिर्गमन, धरना या गुम्हनेवाजी (भारत सति अनेक विनाशशील राज्या य 'मसदों की जगती' ब्रिटेन के लोकमदन में ऐसे नाटकीय हा हागों व धमका-मुचरी होत के अनेक उदाहरण हैं), व्यवस्थापिका के माध्यम से समाज में जान डालने का काम करती है। व्यवस्थापिका में कभी-कभी गरमागरम महत्त्व, प्रलोत्तार पात्र में लू लू गी-गी तथा आरोप प्रत्यारोप होते हैं जिनमें अचानक ही गरमा ध्यात इसी तरफ आवर्षित हो जाता है और जनता न चाहते हुए भी राजनीति दुष्टि से शिष्ट होने लगती है। इसके अलावा भी इस सबसे जनता का ध्यान आवर्षित होता है। इस रूप में विधान महत्त्व जनता के ध्यान आवर्षण के एक विस्तृत रूप में महत्त्वपूर्ण गच का काम करते हैं।

(iii) काण्डों के भण्डारीशों के मंच के रूप में भूमिका (Role as a forum for the exposure of scandals)—राष्ट्र में होने वाली छोटी या बड़ी घटना समाचारपत्रों में प्रकाशित होती है किन्तु इनमें उनमें नाटकीयता का सत्तन नहीं आ पाता है। यही कारण है कि विधायक, विभिन्न काण्डों का भण्डारीश विधान मण्डलों में ही करते हैं। इनमें यह घटना व्यवस्थापिका के मंच में उतर कर राष्ट्रव्यापी वाद-विवाद का रूप ले लेती है। इनमें व्यवस्थापिका और कार्यपालिका तथा राज्य के सम्बन्धित पक्षों का ऐसा जिक्र-वार्ता जाता है कि इनकी व्यापती समाजकी देखने ही बनती है। व्यवस्थापिकाओं की ऐसे गच के रूप में भूमिका अत्यन्त महत्त्व की इसलिए हो जाती है क्योंकि इनके स्वन पर उदाया गया मुद्दा राष्ट्रव्यापी प्रचार पाता है। अमेरिका में अभी हाल के 'वाटरगेट काण्ड' व 'सिंहरीट काण्ड' कांचिस की ही नहीं, इनका भण्डारीश होने पर गारे राष्ट्र की अपनी संप्रति में लू लू थे, किन्तु इस नाट्य में मुख्य मंच व्यवस्थापिका तथा मुख्य अभिनेता विधायक और दल के नेता ही रहे थे। इसी तरह, भारत की गणद में 'हाल-दिवा काण्ड', 'हरिदास मूदरा काण्ड', 'जीपी की खरीद का काण्ड', 'धर्म-सेवा का काण्ड'

अपने-अपने समय में राष्ट्रव्यापी विवाद को जन्म देने वाले बन गए थे। अतः व्यवस्थापिकाओं की इस भूमिका का भी बहुत महत्व है।

संवैधानिक राज्यों की व्यवस्थापिकाएँ महत्वपूर्ण शक्तियों की धारक औपचारिक रूप से ही रही हैं, उनकी वास्तविक शक्तियों में भी पतन की प्रवृत्ति शुरू हो गई है ऐसा माना जा सकता है। किन्तु उपरोक्त भूमिकाओं में व्यवस्थापिकाएँ अभी भी बहुत सक्रिय हैं। वास्तव में यह भूमिकाएँ ही ऐसी हैं जिससे व्यवस्थापिकाओं का अस्तित्व सब प्रकार के संज्ञावातों के बावजूद बना हुआ है। कभी कभी तो ऐसा लगने लगता है जैसे इनकी छोई हुई प्रतिष्ठा को पुनः स्थापित करने की मांग बढ़ रही है। यही कारण है कि आजकल कार्यपालिकाओं को सभी नीति-सम्बन्धी महत्वपूर्ण धोरणों सहित ही देने के लिए बाध्य सा किया जाने लगा है।

अतः निष्कर्ष में यह कहा जा सकता है कि राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाओं को कई सीमाओं में कार्य करना होता है। उन पर अनेक वास्तविक दबाव होते हैं तथा उनके कार्यों, शक्तियों व भूमिका के कई नियामक होते हैं। किन्तु सब तरफ से घिरी हुई व्यवस्थापिकाएँ अभी भी राजनीतिक व्यवस्था में एक मात्र ऐसा केन्द्रबिन्दु हैं जहाँ विविध, परस्पर विरोधी, बढ़िया एक-दूसरे से सघर्षरत मुद्दे और उग्रतम उद्वेग आकर मिलते हैं और उनमें से अधिकांश को अनुकूलित करने तथा उनकी 'गर्मी' को निकालने की भूमिका अभी भी व्यवस्थापिकाएँ ही अदा करती हैं। यहाँ तक कि सभी संसदीय और अध्यात्मक प्रणालियों में कार्यपालिका, व्यवस्थापिकाई कक्ष पर चढ़कर ही देश भर की समस्याओं का मूल्यांकन लेने का दिखावा करने के लिए मजबूर लगती है।

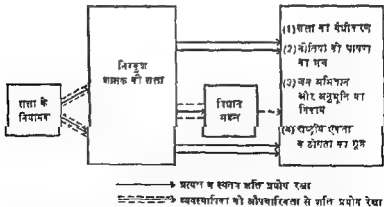
व्यवस्थापिकाओं की स्वेच्छाचारी देशों में भूमिका (Role of Legislatures in Dictatorial Countries)

सामान्यतया यह भ्रांति है कि स्वेच्छाचारी शासन व व्यवस्थापिका सभाओं का अस्तित्व दो परस्पर बेमेल और विरोधी बातें हैं? कुछ शासकों के द्वारा अचानक सत्ता हथियाने पर संसदों को हथिगत, निलम्बित या भंग करने का कार्य ऐसी भ्रांति का पोषक होना है। किन्तु तथ्यों की तरफ दुष्टिपात करें तो इस समय (1977) में दुनिया के अधिकांश तानाशाही शासनों से व्यवस्थापिकाओं की स्थापनाएँ पाई जाती हैं। इससे इस बात की पुष्टि होती है कि तानाशाहों का भी व्यवस्थापिकाओं के बिना काम नहीं चलता है। इण्डोनेशिया में संसिद सत्ता के आने के बाद व्यवस्थापिका किसी न किसी रूप में बनी रही तथा 1976 में तो बड़ा चुनाव तक कराए गए। पाकिस्तान में अय्यूब खाँ व याह्यु खाँ दोनों ने ही न केवल व्यवस्थापिकाएँ बनाए रखीं अपितु दोनों ने अपने-अपने कार्यकाल में किसी न किसी प्रकार के चुनाव भी कराए। अरब में जनरल ने बिन, जो आजकल वहाँ के राष्ट्रपति हैं, व्यवस्थापिका के आधार पर ही शासन कर रहे हैं। नेपाल में जहाँ परम्परागत राजतन्त्र चला आ रहा है, आज भी (लोकतन्त्र का गला घोटने के बाद भी) राष्ट्रीय पंचायत (यह नेपाल की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका है) बनी हुई है तथा हमने चुनावों की व्यवस्था है। अफगानिस्तान में भी यही बात दावद ने कर रखी है।

इससे एक तथ्य की अनिवार्यता पुष्टि होती है कि तानाशाही व्यवस्थाओं में भी व्यवस्थापिकाओं की आवश्यकता महसूस की जाती है। हिटलर और मुसोलिनी जैसे व्यक्ति तो व्यवस्थापिकाओं पर सवार होकर ही तानाशाही अधिकारों को हथियाने में सफल हुए थे। अतः व्यवस्थापिकाओं की तानाशाही शासनो में भी महत्वपूर्ण भूमिका रहती है, किन्तु इन व्यवस्थाओं में, व्यवस्थापिकाएँ तानाशाह की इच्छा के अनुसार चलने के लिए मजबूर होती हैं और नवन तानाशाहों के हाथों की बठपुतली होती हैं।

व्यवस्थापिकाओं की तानाशाही व्यवस्था में और चाहे जो भूमिका मानी जाए या न मानी जाए किन्तु एक बात में व्यवस्थापिकाएँ इन देशों में भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। इनकी यह भूमिका तानाशाही की कब्र खोदकर सोनतन्त्र की स्थापना की माँग को प्रोत्साहन देने और अधिकांश चुनावी तानाशाही व्यवस्थाओं में निरंकुशता के स्वाम पर सोवतन्त्र लाने में सहयोगी होने से सम्बन्धित है। पाकिस्तान, यमन तथा अनेक देशों में ऐसा ही हुआ है। व्यवस्थापिकाओं के माध्यम से तानाशाही के विरुद्ध आवाज तो नहीं उठ सकती, किन्तु ऐसी प्रवृत्ति को जन्म अवसर मिल जाता है जो अन्ततः सोनतन्त्र की ओर लौट पतने का आन्दोलन खड़ा करने की प्रेरक बन जाती है। तानाशाही व्यवस्थाओं के अस्थापित्व या स्थापित्व के पीछे सबसे बड़ी बात विधान मण्डल का होना या न होना है। अधिकांश सैनिक शासक सत्ता में आते ही व्यवस्थापिका जैसे संगठन का ढोंग रचने का कार्य करते हैं जिससे धीरे-धीरे उनकी सत्ता का वैधीकरण हो जाए।

तानाशाही से सम्बन्धित अध्याय (अध्याय दस) में हमने इस सम्बन्ध में विस्तार से चर्चा की है, इसलिए यहाँ हम ऐसी व्यवस्थाओं में विधान मण्डलों की भूमिका तक ही सीमित रहेंगे। अगर इन व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका का चित्रित करना चाहें तो चित्र 147 इस प्रकार का होगा।



चित्र 147 निरंकुश व्यवस्थाओं में विधान मण्डलों की भूमिका

चित्र 147 में तीन बातें बिलकुल स्पष्ट हैं। प्रथम तो यह कि निरंकुश व्यवस्थाओं में शासक की शक्ति ने नियामक नाममात्र के व केवल औपचारिक होते हैं। चित्र में इनका

छोटे वर्ग से दिखाया गया आकार इनकी प्रभावकारिता व राजनीतिक प्रक्रिया में इनके स्थान का संकेतक है। इससे दूसरी बात यह स्पष्ट होती है कि तानाशाह सारी व्यवस्था पर छाया रहता है जो चित्र में शासकों की सत्ता के आकार से ही स्पष्ट है। तीसरी महत्वपूर्ण बात यह है कि विधान मण्डल के अलावा तथा इसके बिना भी तानाशाह प्रत्यक्ष रूप से राष्ट्रीय विधान मण्डल की उपेक्षा करते हुए, विधान मण्डल के नाम से जो भी विधान मण्डलीय भूमिका अदा करना चाहता है वह कर सकता है। चित्र में यह प्रत्यक्ष शक्ति प्रयोग की रेखा से दिखाया गया है। इस तरह व्यवस्थापिका की भूमिका किस प्रकार की रहती है यह बहुत कुछ तानाशाह की इच्छा पर निर्भर करता है। चित्र में दिखाए गए प्रवर्थात्मक निष्पादन स्वयं व्यवस्थापिका के हो सकते हैं या इसके नाम से तानाशाह द्वारा सम्पादित हो सकते हैं। उदाहरण के लिए 1962 में पाकिस्तान में नये संविधान के अन्तर्गत इनमें से अधिकांश कार्य अय्यूब खान ने वास्तव में राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के माध्यम से करना शुरू कर दिया था और ऐसा कहा जाता है कि उसका यह प्रयत्न ही उसको अपदस्थ करने के लिए दूसरी सैनिक क्रांति का जनक बना था। यहाँ में जनरल ने दिन में भी सन्धे समय तक क्रांतिकारी परिपद के माध्यम से कार्य करके अब व्यवस्थापिका के सहारे कार्य करना शुरू किया है। स्वयं नेपाल के भूतपूर्व शासक ने लोकतन्त्र को उखाड़ फेंका पर कुछ ही समय बाद राष्ट्रीयपंचायत के रूप में व्यवस्थापिका का पुनर्वास कर दिया था।

तानाशाही व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका के बारे में कोई निश्चित निष्कर्ष निकालना सम्भव नहीं है। इसके चार प्रमुख कारण हैं—

(1) तानाशाही में वास्तविक शक्ति के प्रयोग में किसी को सहभागी नहीं बनाया जाता है।

(2) तानाशाह को सत्ता से उखाड़ फेंकने का अदेशा बना रहता है।

(3) तानाशाह जन-समर्थन प्राप्त करने के लिए कुछ कार्य करने में अधिक विश्वास करता है तथा उनके करने के लिए वह सरचनात्मक प्रविधियों के उपयोग पर अधिक बल नहीं देता।

(4) तानाशाह दल या सेना से अपना सुदृढ़ समर्थन प्राप्त रखता है।

इन कारणों से तानाशाही शासन व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाएँ अधिक महत्व की संस्थाएँ नहीं बन पाती हैं। वास्तव में तानाशाह सत्ता में आकर पहला वायदा ही यह करते हैं कि अब तक कि व्यवस्थापिकाई 'गडबडी' को ठीक करके जनता को न्याय, व्यवस्था व आवश्यकता की वस्तुएँ मुलभ कराई जाएंगी। अतः तानाशाही व्यवस्थाओं में विधान मण्डल 'दिखावे' ही के रूप में रहता है, किन्तु इसके महत्वपूर्ण अपवाद हो सकते हैं। अफ्रीका व एशिया के राज्यों में ऐसे शासक हैं जो सब अर्थों में तानाशाह से बढकर हैं किन्तु कई कारणों से जनता में अत्यधिक लोकप्रिय हैं और हर प्रकार के चुनाव में उनको करीद-करीब गत प्रतिष्ठत समर्थन मिलता है। मार्शल टोटो, राष्ट्रपति नेरेरे, बेस्ट्रो, डा० बेनेय कुआन्डा, सादात आदि कुछ ऐसे व्यक्ति हैं जो लोकतान्त्रिक शासकों से अधिक सत्ता का संघीकरण रखते हैं तथा व्यवस्थापिकाओं को पूर्ण सम्मान देते हैं। वैसे

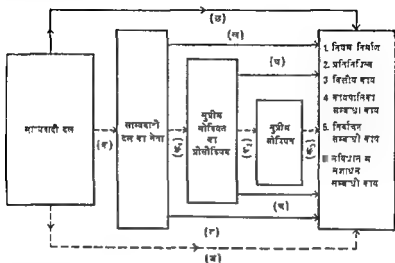
तानाशाही की बठोर परिभाषा करने पर यह सब शासक तानाशाहों की धेशी में रहे जा सकते हैं किन्तु लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं के शासन की तरह ही यह व्यवस्थापिकाओं को बनाए रखने बहुत कुछ इनके माध्यम से शक्ति का व्यवहार में उपयोग करने हुए माने जा सकते हैं। अतः तानाशाही व्यवस्थापिकाओं की भूमिका अनेक बातों पर निर्भर रही करने कबल तानाशाह के व्यवस्थापिका के प्रति रविये पर ही निर्भर करती है।

व्यवस्थापिकाओं की सर्वाधिकारी देशों में भूमिका (Role of Legislatures in Totalitarian Countries)

हर साम्यवादी राज्य में संविधान द्वारा व्यवस्थापिकाओं के सगठन की निरस्त व्यवस्था की जाती है। अपने सगठन शक्तियों और निर्वाचन आधार में इन देशों की व्यवस्थापिकाएँ पश्चिमी उदार लोकतांत्रिक राज्यों की व्यवस्थापिकाओं से बहुत समानता रखती हैं। नियतनात्मक चुनावों की व्यवस्था होती है तथा देश की सर्वोच्च सत्ता संविधान द्वारा व्यवस्थापिकाओं में ही निहित की जाती है। सोवियत रूस के संविधान में अनुच्छेद 151 स्पष्ट रूप से यह व्यवस्था करता है कि 'राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग सुप्रीम सोवियत होगी। इसी प्रकार की सर्वसाधारण व्यवस्थाएँ अन्य पूर्वी यूरोप व चीन के संविधान में भी कुछ हद पर के साथ देखने को मिल जाती हैं। व्यवस्थापिकाओं की इस प्रकार की सरचनात्मक व्यवस्थाओं का सर्वाधिकारी देशों में पाया जाना यह भ्रम उत्पन्न कर देता है कि यहाँ पर भी व्यवस्थापिकाएँ शासन व्यवस्थाओं में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। एक और लक्ष्य इस सम्बन्ध में ध्यान देने योग्य है। इन व्यवस्थापिकाओं के सगठन में देश के शत प्रतिशत लोगों का हाथ रहता है। हर नागरिक चुनाव में मत देकर हमें अपना प्रतिनिधित्व प्राप्त कर लेता है। इस सबके आधार पर यही निष्कर्ष निकलता है कि सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाएँ अवश्य ही प्रभावी भूमिका निभाती होंगी। परन्तु व्यवहार की तरह देखें तो स्थिति कुछ और ही प्रकार की दिखाई देती है। औपचारिक रूप से व्यवस्थापिकाएँ ये सब कार्य करती हैं जो लोकतांत्रिक मॉडल में विवेचित विधान मण्डलों द्वारा सम्पादित होते हैं। किन्तु व्यवहार में एव राजनीतिक दल का एकाधिकार विचारधारा का विशेषण व सम्पूर्ण राजनीतिक सक्रियता का साम्यवादी दल के द्वारा नियंत्रण (सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं का विस्तार से दसवें अध्याय में विवेचन किया गया है) निर्दोष व अधीक्षण व्यवस्थापिकाओं के चुनाव से लेकर कार्य निष्पादन तक के सभी चरणों पर साम्यवादी दल के नियंत्रण में ला देता है। अतः सर्वाधिकारी शासन में व्यवस्थापिकाओं की लेकर उदारवादी लोकतंत्रों के से विधायी समझौता तो होता है परन्तु व्यवहार में इनकी भूमिका दल के नेता द्वारा संचालित न नियंत्रित होती है। सर्वाधिकारी शासन में व्यवस्थापिकाओं की पारम्परिक भूमिका की रूस की सुप्रीम सोवियत की भूमिका के निम्न (चित्र 14.8) से समझा जा सकता है।

चित्र 14.8 से सोवियत रूस की राजनीतिक व्यवस्था में सुप्रीम सोवियत की भूमिका दिखाई गई है। इस सम्बन्ध में पहले दो महत्वपूर्ण बातें यह ध्यान में रखनी हैं कि सर्वाधिकारी शासन में व्यवस्थापिकाएँ सरकारी काम ही सम्पादित करती हैं। उनके

द्वारा राजनीतिक या व्यवस्थाई कार्य नहीं किए जाते हैं। यह कार्य साम्यवादी दल के द्वारा ही निष्पादित होते हैं। इस सम्बन्ध में दूसरी बात यह है कि सरकारी या मध्याधिकारिक कार्य भी व्यवस्थापिका द्वारा औपचारिक ढंग से ही किए जाते हैं।



चित्र 14.8 सोवियत रूस में सुप्रीम सोवियत की राजनीतिक व्यवस्था में भूमिका

सुप्रीम सोवियत के सारे सरकारी कार्य साम्यवादी दल का नेता स्वयं या अपने अधीक्षण व नियन्त्रण में निष्पादित करता है। चित्र में 'ख' तथा 'ग' रेखा दल के नेता की पहुँच सीधी इन कार्यों तक सम्भव बनाती है। नेता औपचारिक रूप से सुप्रीम सोवियत के प्रीसीडियम व माध्यम से भी यह कार्य कर सकता है जो चित्र में 'क' के द्वारा दर्शाया गया है। इन कार्यों को प्रीसीडियम भी प्रत्यक्ष रूप से उस अवस्था में कर सकता है जब नेतृत्व बहुत हो अर्थात् साम्यवादी दल पर किसी एक व्यक्ति का पूर्ण नियन्त्रण नहीं हो या सुप्रीम सोवियत का अधिवेशन नहीं हो रहा हो। यह चित्र में 'घ' तथा 'च' रेखाओं द्वारा दिखाया गया है। सामान्य स्थिति में प्रीसीडियम सुप्रीम सोवियत के माध्यम से ही यह कार्य करता है जो चित्र में 'क' के द्वारा दिखाया गया है। साम्यवादी दल भी यह सब कार्य कर सकता है। दल का केवल एक ही नेता होने पर तो दल औपचारिक ढंग से ही व्यवस्थापिका के कार्य करने की स्थिति में होता है यह चित्र में 'ज' रेखा ('विन्दुवृत्त') से दिखाया गया है। विन्तु नेतृत्व के सत्रमण काल में साम्यवादी दल वास्तव में व्यवस्थापिका के सारे कार्य अथवा संस्थागत व्यवस्थाओं का प्रयोग करके या स्वयं अपन आप कर सकता है। यह चित्र में 'ख' रेखा के द्वारा दिखाया गया है।

इस विवेचन से यह निष्कर्ष निकलता है कि सर्वाधिकारी शासनों में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका का मुख्य नियामक, निर्देशक व नियन्त्रक साम्यवादी दल का नेता होता है।

और मुनिश्चित नेता के अभाव में स्वयं साम्यवादी दल यह कार्य करता है। अतः इस प्रकार के शासनों में, व्यवस्थापिकाएँ सब प्रकार के समंकण्ड (ritualism) के महत्त्वपूर्ण किन्तु दिखावटी समकण्ड भाव रहती हैं।

व्यवस्थापिकाओं की विकासशील देशों में भूमिका (Role of Legislatures in Developing Countries)

विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाएँ प्रवाह की अवस्था में हैं। इनका संक्रमण काल में होना इनको राजनीतिक विकास और आधुनिकीकरण के मार्ग पर अभी बहुत पीछे बनाए हुए है। राजनीतिक विकास के प्रमुख सधरण—संस्कृति या लौकिकीकरण, राजनीतिक संस्थाओं का विभिन्नीकरण तथा राजनीतिक भूमिकाओं का विशेषीकरण, अभी विकासशील राजनीतियों में सुस्थापित नहीं हो पाए हैं। इन राजनीतियों के ऐसी अवस्था में होने के कारणों पर प्रकाश इसी पुस्तक में अवश्य डाला गया है। अतः हम उनको यहाँ दोहराना उचित नहीं समझते हैं। इन राज्यों में विपिन्न-सी बात यह देखने को मिलती है कि पश्चिम के उदार लोकतन्त्र शासनों के सम्पर्क के कारण इनमें से अधिकांश राजनीतिक व्यवस्थाओं में पश्चिमी संस्थागत प्रतिमान या मॉडलों के अनुरूप ही संस्थागत व्यवस्थाएँ की गईं, किन्तु इनको व्यावहारिक बनाने के लिए आवश्यक परिवेश नहीं तैयार दिया जा सका। राष्ट्रीय आन्दोलनों की आग में तपे-निखरे, राष्ट्रीय विचार वाले अधिकांश नेता उदारवादी संस्थाओं की उपयुक्तता स्वीकार करने लगे थे। अतः इन राष्ट्रीय नेताओं ने अपने देशों के लिए जब संविधान बनाए तो उनके द्वारा उस समय उपलब्ध तीन नमूनों—उदारवादी नमूना, जो पश्चिम के राज्यों में है, साम्यवादी नमूना जो रूस में है तथा फासिस्टवादी नमूना, जिसका इटली व जर्मनी में प्रचलन रहा था—में से पहला नमूना अपनाया स्वाभाविक था। इसी कारण नये राज्यों के नए संविधानों में विस्तार से उदारवादी ढांचे पर संस्थात्मक संरचना की व्यवस्था की गई। भारत के 1950 के संविधान का उदाहरण इस बात की दृष्टि में उद्धृत किया जा सकता है।

इस प्रकार विकासशील राज्यों में उदार लोकतन्त्र व्यवस्थाओं जैसी संस्थागत व्यवस्थाएँ की गईं। अनेक देशों में उन संस्थाओं से सम्बन्धित प्रक्रियाओं के संचालन के लिए अनुसंधी नेता व प्रशासक भी थे और प्रारम्भिक चरणों में इनके संचालन में किसी प्रकार की कोई विशेष कठिनाई नहीं हुई, क्योंकि प्रारम्भ के वर्षों में राष्ट्रीय नेतृत्व का व्यक्तिगत बहुत प्रभावी रहा था। इसके अलावा इन बहुत समाजों में राष्ट्रीय आन्दोलन के समय में स्थापित, सामंजस्यता भी काफी समय तक बनी रहने के कारण शासन व्यवस्थित ढंग से चला। किन्तु उदार लोकतन्त्र व्यवस्था की संस्थाओं के लिए आवश्यक आधार के अभाव में नवोदित राज्यों में लोकतन्त्र सहज-जल्द लगा तथा अधिकांश राज्यों में कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के मध्यक-मध्यक अथवा अलग-अलग नहीं रह पा रहे थे। समाज में सामंजस्य स्थापक-गुण, राष्ट्रीय नेताओं के अवसान के बाद समाज में अन्तर्निहित विरोधाभास (contradictions) उभर कर सपेक्षित होने लगे। इन परिवर्तनों ने शासक व्यवस्थापिकाओं के कार्यविधि में भी मिलने लगी। उदाहरण

के लिए, जवाहरलाल नेहरू के प्रधान मंत्री काल के प्रारम्भिक पन्द्रह वर्षों तक कार्य-पातिया के विरुद्ध कोई अविश्वास का प्रस्ताव नहीं आया था, परन्तु बाद में उनके जीवनकाल में ही स्वयं उनके मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध भी अविश्वास के प्रस्ताव आए दिन आने लगे। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि प्रारम्भिक काल को छोड़कर विकासशील राज्यों में व्यवस्थापिकाएँ हगामा मचाने के स्थल बनकर रह गई हैं। संसद के अन्दर और संसद के बाहर के राजनीतिक खेल के नियमों पर दलों और नेताओं में मतभेद इतना गहरा हो गया कि सुस्थापित संस्थाएँ उखड़ने लगी और जहाँ बनी रहीं वहाँ भी उनकी भूमिका समाप्त होने लगी।

(अधिकांश विकासशील राज्यों में अब व्यवस्थापिकाएँ न सरकारी कार्यों का ठीक से निष्पादन कर पा रही हैं और न ही राजनीतिक कार्यों के निष्पादन में विशेष प्रभावी रही हैं। आगे दिन संसदों में हगामे हो लगे हैं। घबका-मुक्की तथा गाली-गलौज' तक की स्थिति आ गई है। इसके कारण इन देशों में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका के सम्बन्ध में तीन परिणाम सामने आए हैं। पहले में यह तीन परिणाम इस प्रकार हैं—)

(क) अनेक लोग व्यवस्थापिकाओं को राजनीतिक नेताओं के अनावश्यक और भद्दे दलील टकराव के कारण निरर्थक मानने लगे और जहाँ-तहाँ व्यवस्थापिकाओं की उपयोगी भूमिका निभाने में असमर्थता ने नैतिक जातियों को प्रोत्साहन दिया और लोकतन्त्र के साथ लोकतन्त्र की आधारभूत मस्या-व्यवस्थापिकाएँ भी वलिदान की वेदी पर चढ़ा दी गईं।

(ख) बहुसंख्यक जनसंख्या व्यवस्थापिकाओं के गठन में आवश्यक राजनीतिक समस्त नहीं रखने के कारण चुनाव केवल ढकोसले बन गए। विकासशील देशों के अनेक विचारक इस निष्कर्ष में असहमति ही प्रकट नहीं करेंगे वरन् इसको चुनौती भी देंगे। किन्तु नुमकिक तथ्य इस विचार की पुष्टि ही करते हैं। अगर भारत का उदाहरण दिया जाए तो यहाँ के अधिकांश मतदाता जिनका प्रतिशत सत्तर अस्सी तक हो सकता है यह नहीं जानते कि चुनाव मैदान में उतरे तीन से राजनीतिक दल की क्या नीति कार्यक्रम व सिद्धान्त हैं? इसका यह परिणाम होता है कि चुनावों के आग़र पर सगठित व्यवस्थापिकाएँ समाज के जनमानस की प्रतिबिम्बक नहीं रहकर केवल अभिजनों की संस्थाएँ बन जाती हैं। ऐसी अभिजनी व्यवस्थापिकाएँ इन देशों में आम जनता की समस्याओं के समाधान के निकाय के रूप में न रहकर केवल अभिजनों के हितों की साधना का माध्यम रह जाने के कारण आम जनता को इनमें कोई आस्था ही नहीं रही है।

(ग) व्यवस्थापिका के सुचारु रूप से कार्य करने के लिए आवश्यक नियमों पर राजनीतिक दलों में आधारभूत मतभेद नहीं रहने के कारण व्यवस्थापिकाएँ सत्तारूढ़ दल और विपक्ष के बीच मुकाबले व खींचतान का मंच बन गई है।

उपरोक्त बातों से यह स्पष्ट है कि विकासशील राज्यों में व्यवस्थापिकाओं को प्रभावी बनाए रखने के लिए आवश्यक व उसके अनुरूप राजनीतिक संसृति का विकास नहीं हो पाया है। इसके अभाव में व्यवस्थापिकाओं की भूमिकाएँ बेधुमार दिशाओं में आगे बढ़ने लगी हैं। अब विकासशील राज्यों में व्यवस्थापिकाओं की भूमिकाएँ, अन्य तीन मॉडलों

में वर्णित भूमिकाओं में से किसी भी मॉडल के अनुरूप नहीं बन पाई और अभी भी इनकी स्थिति 'अधरे में टटोलने' की-सी बनी हुई है।

व्यवस्थापिकाओं की सबैधानिक व राजनीतिक दोनों ही प्रकार की भूमिकाओं या कार्यों में राजनीतिक दलों का योगदान सर्वाधिक होता है। विकासशील राज्यों में दल अभी भी किसी विशेष प्रतिष्ठान के अनुरूप नहीं उठ पाए हैं। आये दिन दल बनते-बिगड़ते हैं। इसका व्यवस्थापिकाओं की भूमिका पर प्रभाव पड़े बिना नहीं रह सकता। इन देशों में एक विकास ने व्यवस्थापिकाओं की भूमिका व प्रभावशीलता को अत्यधिक नियमित करने की स्थिति ला दी है। यह विकास इन देशों में अचानक ही बड़ी सख्या में लोगों के राजनीतिक प्रक्रिया में सहभागी होने का है। इन्हें व्यवस्थापिकाएँ ही सहभागिता के अवसर प्रदान कर सकती हैं किन्तु वे सामान्य बहुमत वाली निर्वाचन प्रणाली के कारण व्यवस्थापिकाओं से बाहर रहने को ही मजबूर हैं। इस कारण से भी विकासशील देशों में व्यवस्थापिकाओं की सहभागिता के अभिकरण के रूप में उपयोगिता से लोगों की भावना उठने लगी है। किन्तु जनसाधारण को सहभागिता प्रदान करने का अभी भी यही एकमात्र संस्थागत साधन समझा जाने के कारण इसमें लोगों का लगाव बना हुआ है। इसी कारण वर्तमान दशक विकासशील राज्यों में व्यवस्थापिकाओं की खोई हुई प्रतिष्ठा को पुन स्थापित करने के लिए नये-नये प्रयोग करने का बनता जा रहा है। अनेक जगह नये व ऐसे प्रतिष्ठान अपनाए जाने लगे हैं जो पूर्वोक्त तीनों मूल्यों से भिन्न हैं। इन देशों में व्यवस्थापिकाओं के पुनर्वास में प्रमुख बात इन्हें देश की वास्तविकताओं के अनुरूप बनाने की बन गई है। अतः निकट भविष्य में शायद विकासशील देशों में विधान मण्डल पुन प्रतिष्ठित हो जाए तो कोई आश्चर्यकारी बात नहीं मानी जाएगी। विकासशील देशों में अधिकतर बहुल समाज है, ऐसे समाजों में भाषा, संस्कृति, धर्म, जाति, नस्ल, धर्मोपेक्षा और कहीं-कहीं उप-राष्ट्रीयता के विभाजनकारी तत्व पाए जाते हैं। इनमें समोजनकारी शक्ति राजनीतिक दल तथा राष्ट्रीय सभाएँ ही हो सकती हैं। अतः विकासशील राज्यों में राष्ट्रीय सभाओं की राजनीतिक या व्यवस्थाई कार्यों के निष्पादन के लिए बड़ी आवश्यकता है। इन देशों में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका सरकारी और राजनीतिक दोनों ही क्षेत्रों में आवश्यक है। इनके अभाव में इन देशों में लोकतन्त्र व्यवस्थाएँ (अपने समाजवादी रूप में) नये रूप में सुदृढ़ता से स्थापित नहीं हो सकती हैं। अतः इन देशों में व्यवस्थापिकाओं का पुन महत्त्व बढ़ने की सम्भावनाएँ अधिक हैं, किन्तु इसमें कई दशक लगेगे क्योंकि अभी ये राष्ट्र असंलग्नता के आन्दोलन (non-alignment movement) में जिस प्रकार व्यापक ढंग से समर्थित रूप प्राप्त करने लगे हैं, उसी प्रकार राष्ट्रीय स्तर पर व्यवस्थापिकाओं के समोजनकारी मंच के रूप में आने का अभी स्वप्न ही देख रहे हैं। फिर भी यह अत्यन्त महत्त्व की बात है कि विकासशील राज्यों में धीरे-धीरे व्यवस्थापिकाओं की उपयोगी भूमिका को पुन स्वीकार करने की प्रवृत्ति उभर रही है। इन देशों में विविधता, अस्थिरता तथा विभाजनकारी शक्तियों की विपुलता के कारण व्यवस्थापिकाओं की भूमिका के सम्बन्ध में कुछ सामान्यीकरण निवातना कम से कम वर्तमान परिस्थितियों में सम्भव नहीं है। इन देशों में लोकतन्त्र, निरंकुशतन्त्र

तथा सर्वाधिकारवादी शासन व्यवस्थाओं के सभी रूप विद्यमान होने के कारण हर देश की व्यवस्थापिका की विचित्र स्थिति और विज्ञेय प्रकार की भूमिका हो गई है। किन्तु इतना सही है कि हर विकासशील राज्य में व्यवस्थापिकाओं की इस समय प्रभावहीनता बनी हुई है। भविष्य में क्या होगा इसका हमने संकेत दिया है। इस सम्बन्ध में निश्चित रूप से कुछ भी कह सकना वर्तमान समय की प्रवृत्तियों के आधार पर कठिन है। निष्कर्ष में केवल इतना ही कहा जा सकता है कि विकासशील देशों में कार्यपालिकाओं की सत्ता में वृद्धि व्यवस्थापिकाओं की साम्य लेकर ही सम्भव लगती है। पाकिस्तान और भारत में 1977 में हुए चुनाव इसका संकेत माने जा सकते हैं और इस आधार पर यह कहा जा सकता है कि इन देशों में सुसंगठित दलों के अभाव के कारण आई रिक्तता को व्यवस्थापिकाओं के माध्यम से ही पूरा करना सम्भव होगा। अतः इन देशों में व्यवस्थापिकाएं नायर महत्त्व की संस्थाएं फिर से बनने लगेंगी।

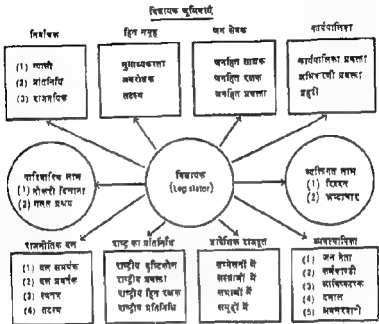
विधायक की भूमिकाएं

(ROLE OF THE INDIVIDUAL LEGISLATOR)

व्यवस्थापिकाएं विधायकों के सामूहिक रूप की ही कहा जाता है। यह विधायकों की ऐसी सामूहिकता है जिसे सम्पूर्ण राजनीतिक समाज के लिए नीति और कानून निर्माण का अधिकार प्राप्त होता है। व्यवस्थापिकाओं की भूमिका विधायक रूपी मानव तत्व द्वारा बहुत अधिक निर्धारित होती है। द्विसदनीय संसदों में ऊपर वाला सदन सामान्यतया कम शक्तियों वाला सदन होता है किन्तु व्यक्तिगत विधायकों के विशेष लक्षणों के कारण यह शक्ति रहित सदन, व्यवहार में शक्ति सम्पन्न सदन बन जाते हैं। अतः व्यवस्थापिकाओं का कोई भी विवेचन तब तक अधूरा रहेगा जब तक व्यक्तिगत विधायक की विधायक रूप में भूमिका का विवेचन न किया जाए। हमने व्यवस्थापिका के कार्यों को दो प्रकार का माना है—एक सरकारी कार्य तथा दूसरे राजनीतिक कार्य। अगर इस प्रकार के कार्यों की प्रवृत्ति को देखें तो सरकारी कार्य व्यवस्थापिका के अन्दर सामूहिक रूप से निष्पादित होने वाले कार्य हैं। जबकि राजनीतिक व व्यवस्थाई कार्य व्यवस्थापिका सभाओं से बाहर विधायकों द्वारा व्यक्तिगत रूप से किए जाने वाले कार्य हैं। बीसवीं सदी के उत्तरार्ध में व्यवस्थापिकाओं के राजनीतिक कार्यों का महत्त्व बढ़ गया है और इस कारण व्यक्तिगत विधायक की भूमिका का महत्त्व भी बढ़ना हुआ दिखाई देता है। ऐसा कहा जाता है कि व्यवस्थापिकाओं की जो कुछ भूमिका और महत्त्व शेष रह गया है वह व्यक्तिगत विधायक की भूमिका के कारण ही रहा है। वैसे इस प्रकार के व्यापक निष्कर्ष से पूरी तरह सहमत होना कठिन है, किन्तु विधायक का इसमें अवश्य ही कुछ सहयोग रहता है इस तथ्य से इनकार भी नहीं किया जा सकता।

विधायक की विचित्र स्थिति होती है। उसका सम्पर्क निर्वाचकों से लेकर व्यवस्थापिका तक फैला हुआ है और इससे बीच में हित व दबाव समूह, कार्यपालिका राजनीतिक दल और प्रभावशाली तत्वों में इसका सरोकार होता है। इस तरह, हर राजनीतिक व्यवस्था में

विधायक विविध कार्यों से लेकर सामान्य कार्य तक करता हुआ देखा जाता है। इस प्रकार के कार्यों में उसकी भूमिका को इस प्रकार चित्रित करके समझा जा सकता है।



चित्र 149

हर राजनीतिक व्यवस्था में विधायकों का अनेक समस्याओं व सरचनाओं से सम्बन्ध होता है। वह उपरोक्त चित्र में दिखाई गई अनेक सम्पत्तियाँ व भूमिकाएँ निष्पादित करता हुआ देखा जा सकता है। इनका संक्षेप में वर्णन करके राजनीतिक व्यवस्था में विधायक की भूमिका व स्थान के सम्बन्ध में निष्कर्ष निकालना संभव होगा। अतः विधायक की विविध प्रकार की गतिविधियों का विवेचन करना आवश्यक है।

विधायक अपने निर्वाचकों का न्यायी (trustee), प्रतिनिधि (delegate) तथा राजनयिक (politico) होता है। वह अपने निर्वाचकों के हितों की रक्षा करता है। उसे यह तथा इस सम्बन्ध में अन्य भूमिकाएँ वास्तव में निभानी होती हैं। क्योंकि इन्हीं के समर्थन के आधार पर उसकी यह (विधायक) अवस्था बनी रह सकती है। अतः हर विधायक अपने निर्वाचकों का सब साधनों से पोषण करने का कार्य करता है। वह उनका प्रतिनिधि होने के कारण उनका राजनीतिक नेता तथा उनकी तरफ से राजनीतिक प्रक्रिया में भूमिका बढ़ा देने का नानुनी अधिकार रखता है।

हित व दबाव समूह कार्यपालिका या प्रशासन से अपना सम्पर्क विधायक ने माध्यम से ही स्थापित करते हैं। स्वयं विधायक को हित-समूहों के समर्थन की आवश्यकता

पड़ती है। चुनावों से लेकर प्रदर्शनों तक में हित समूह ही उसके सहायक हो सकते हैं। यह उसके लिए धन से लेकर प्रचार के लिए कार्यकर्ता व साधन तक जुटाते हैं। तब विधायक इनके सदस्य में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। वह हित समूहों की मांग को ऐसी सुसाध्यकर बनाने का काम कर सकता है जिसमें उस मांग के पूर्ण होने की सम्भावनाएँ बढ़ जाएं। इसी तरह, अनुचित मांगों का वह अवरोधक बन जाता है। कई बार बहुत पेचीदा मुद्दों पर जब कई हित समूह आपस में उलझते हैं तो विधायक इन समूहों में से किसी का कोपभाजन बनने से बचने के लिए तटस्थ होकर चुप्पी साध लेता है।

विधायक को जन-सेवक होने का कम से कम दिखावा करना ही होता है। उसको अपने व्यवहार में यही दिखाना होता है कि वह जनता के हितों की आगे बढ़ाने में सगा हुआ है और जनता के हितों की रक्षा के लिए अपना बलिदान तक करने को तैयार है। कई विधायक 'भूख हड़ताल', धरना तथा हड़ताल, मोर्चा या प्रदर्शन इसी प्रकार के जन-हितों की रक्षार्थ आयोजित करते हैं। वे स्वतः ही अपने आपको जनता का प्रवक्ता बना लेते हैं। ऐसे विधायक विकासशील देशों में अधिक मिलेंगे। विधायकों के जन-सेवक सम्बन्धी कार्य केवल दिखावा मात्र होते हैं। वास्तव में वह ऐसा कार्य करने का दावा तो हर वक्त करता है पर व्यवहार में ऐसा दिखावा ही अधिक रहता है।

विधायक, कार्यपालिका को व्यवस्थापिका (अध्यक्षारमक शासन) से जोड़ने तथा उसके लिए सहायता व समर्थन जुटाने का कार्य भी करता है। व्यक्तिगत विधायकों के माध्यम से ही कार्यपालिका विधान मण्डल पर छाई रहती है। ऐसा कहते हैं कि हर मंत्री की जेब में कुछ विधायक अनिवार्यतः होते हैं तथा विधायकों की सक्षमा के आधार पर ही मंत्री का स्तर निर्धारित होता है। इस सम्बन्ध में विधायक कार्यपालिका का प्रवक्ता (executive spokesman), अभिकरणी प्रवक्ता (agency spokesman) या कार्यपालिका का पहरी (watch dog) हो सकता है। विधायक के इन कामों में औपचारिकता के स्थान पर यथार्थता का तत्त्व ही अधिक होता है, क्योंकि चुनाव दंगल में कार्यपालिका ही उसकी हिमायती होती है। नामजदगी से विजय तक, उसके लिये कार्यपालिका का सहाय्य आवश्यक होता है। इसके बदले में उसको कार्यपालिका के साथ सहयोग करना ही होता है। राजनीतिक दल की सदस्यता विधायक को विधायक के रूप में आसीन करती है। अतः दल के सम्बन्ध में उसका कार्य, दल में उसका स्थान निर्धारित करता है और उसी अनुपात में उसका राजनीतिक भविष्य उतरता-चढ़ता रहता है। वह दल का सक्रिय कार्यकर्ता (party liner), दल का प्रवर्तक (party mover) हो सकता है। कई विधायक किसी दल के सदस्य ही नहीं होते हैं। ऐसे विधायक दल के दलदल में नहीं पड़ते हैं। वे अधिकतर मामलों में 'यह दल बनाम वह दल का' प्रश्न होने पर तटस्थ ही रहते हैं। वैसे सामान्यतया बहुत लोकप्रिय विधायक ही स्वतन्त्र रूप में चुनाव जीत सकते हैं तथा विरसित राज्यों में इनका कोई कार्यक्रम नहीं होने के कारण बहुत कम ही विधायक दल रूप में खड़े होते हैं या निर्वाचित हो पाते हैं। किन्तु विकासशील राज्यों में स्वतन्त्र उम्मीदवार तथा विधायक बहुत होते हैं। वैसे इन देशों में भी इनकी सक्षमा में

कमी आती जा रही है। अतः आधुनिक समय में विधायकों की दल प्रतिबद्धता एक तरह से अनिवार्य हो गई है।

विधायक राष्ट्र का प्रतिनिधि होता है। वह सीमित निर्वाचन क्षेत्र से निर्वाचित होकर आने के बावजूद अपने आपको राष्ट्र से अभिज्ञानित (identify) करने का प्रयास करता है। वह राष्ट्रीय दृष्टिकोण, राष्ट्र का प्रबलता, राष्ट्रीय हितों का रक्षक और राष्ट्रीय प्रतिनिधि का कार्य करता है। विधायकों का यह कार्य अपेक्षित व आदर्श है। परन्तु हर देश में ऐसे विधायक गिने-चुने होते हैं, तथा जाने-माने जननेता जो कार्यपालिका पक्षी से कतराते हैं, ऐसी ही भूमिका निभाते हैं।

विधायक को प्रादेशिक 'राजदूत' के रूप में भी कभी-कभी भूमिकाएँ निभानी होती हैं। मन्त्रिमण्डल के गठन में भी प्रादेशिकता का ध्यान रखा जाता है। सदस्यों का मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित होना इस बात पर निर्भर करता है कि वह किस क्षेत्र का है तथा उस क्षेत्र का मन्त्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व हुआ है या नहीं। इस रूप में विधायक सम्मेलनों, सभाओं, सभाओं तथा समूहों में क्षेत्र विशेष का प्रतिनिधित्व करने के लिए 'राजदूत' की तरह भेजा जा सकता है।

विधायक के व्यवस्थापिका सम्बन्धी कार्य सर्वाधिक महत्वपूर्ण हैं। वह इस रूप में सरकारी कार्यों के निष्पादन में व्यवस्थापिका की सामूहिकता का घटक होता है। इस संदर्भ में वह अनेक भूमिकाएँ निभाने की स्थिति में हो सकता है। व्यवस्थापिका में विधायक की भूमिका उसके दल में स्थान, अनुभव, ज्ञान व विशेषज्ञता पर निर्भर करती है। अगर वह जगता में अत्यधिक लोकप्रिय हो तो वह जननेता होता है। वह कर्मकाण्डी भी हो सकता है। ऐसा विधायक सब जगह मौजूद रहता है और हर एक की हानि में हानि मिलाने का कार्य करता है। वह आविष्कारक भी हो सकता है। नई समस्याओं के बारे में दूरदर्शिता व पूर्वाभास कर सकता है। व्यवस्थापिका को भावी खतरों से आगाह कर सकता है। ऐसा विधायक जनमत की पहचान रखता है तथा बहुत अधिक उत्तरदायित्व निभाने वाला होता है।

कई विधायक कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के बीच सम्पर्कता की स्थापना के माध्यम होते हैं। दलों में अनेक गुट होते हैं। स्वयं व्यवस्थापिका भी कई प्रकार के गठबन्धनों का मजीब सम्मिश्रण होती है। अनेक विधायक इन गठबन्धनों या दल-गुटों के बीच दलाली का काम करते हैं। व्यवस्थापिका में अनेक दल होते हैं। इनके बीच में भी दलाली ऐसे लोगों के द्वारा ही की जाती है। यह स्वयं या हानिकारक दोनों ही रूप रख सकती है। कई विधायक 'मशरू' की-सी भूमिका भी निभाते हैं। अतः विधायक दल के ही विभिन्न गुटों, व्यवस्थापिका के विभिन्न गठबन्धनों के बीच या इसमें प्रतिनिधित्व प्राप्त करके दलों या विविध सदस्यों के बीच 'दलाली' का काम करते हैं। वे हित समूहों के हितों की दलाली भी करते रहते हैं। इसमें वे अवसरवादी भी हो सकते हैं। वे हर कार्य की कीमत मागकर राजनीतिक व्यवस्था से लाभ उठाने का कार्य भी कर सकते हैं। विनासशील राज्यों में विधायकों के बारे में यह बात अधिक सही है। मती पद के सातवें से इस दल से उस दल में जाना इन देशों में आम बात होती है। 1967 के घोष

ग्राम चुनावों के बाद भारतीय संघ के अनेक राज्यों में विधायकों की दल बदलने की प्रवृत्ति इतनी बढ़ गई थी कि अनेक विधायक 'दल बदलू' के नाम से तथा इस प्रक्रिया को 'आया-राम गया-राम' कहकर पुकारा जाने लगा था। भारत के एक राज्य हरियाणा में एक विधायक ने अवसरवादिता का कीर्तिमान ही स्थापित कर दिया था। इस विधायक ने विभिन्न दलों व प्रलोभनों के कारण चौबीस घंटे में पांच बार दल-बदल की अभूतपूर्व हिम्मत दिखाई थी।

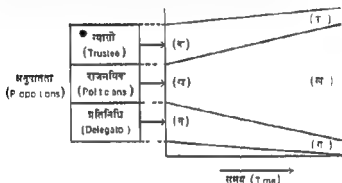
विधायक देवता नहीं हो सकता है। उसमें वे सब मानवीय कमियाँ होती हैं या हो सकती हैं जिनसे मानव मानवीयता से नीचे तक गिर जाता है। अतः विधायक अपने पद का अर्थात् विधायक होने का नाजायज लाभ भी ले सकता है। वह रिश्वत से भ्रष्टाचार तक में लिप्त हो सकता है। यह बात केवल विकासशील राज्यों के विधायकों पर ही लागू होती हो ऐसा नहीं है। विकसित राज्यों में भी इसके अनेक उदाहरण मिलते हैं। अनेक पुस्तकों में विधायकों की इस प्रकार की नकारात्मक भूमिका का उल्लेख न करने की प्रथा है। जबकि सही बात यह है कि साधारण विधायक अपने स्वार्थ से आगे तब ही सोचता है जब वह अपने लिए सब व्यवस्था कर लेता है। भारत में अनेक राज्यों के विधायक भ्रष्टाचारी व रिश्वत के आरोपों के कारण सजाएँ तक भुगत चुके हैं। अतः विधायक का यह व्यक्तिगत लाभ प्राप्ति के प्रलोभन से प्रेरित कार्य बहुत महत्व का है, क्योंकि इसके कारण इसकी अन्य सभी भूमिकाएँ इस साम्य की प्राप्ति से प्रेरित हो सकती हैं। इसलिए इस प्रकार की भूमिका का महत्व कम आकना तथ्यों की अनदेखी करना है। हर विधायक को कुछ उन्मुक्तिवा प्राप्त होती है और इनकी आड़ में वह ऐसे विनोद, राष्ट्र व समाज विरोधी कार्य कर सकता है। 'वाटरगेट काण्ड' इसका उदाहरण है। कहा जाता है कि भारत में तो आए दिन 'वाटरगेट' से भी सगीन काण्ड होते रहते हैं। 1975 में दो सदन सभाय (भारत की सदन के) किसी 'साइसेन्स काण्ड' में अपराध तक स्वीकार कर चुके हैं। अतः विधायक निजी स्वार्थ के कार्यों में कम नहीं, ज्यादातर, अधिक ही उलझते हैं।

विधायक का अपना परिवार होता है, अपने नजदीकी रिश्तेदार होते हैं। इसलिए विधायक की अन्तिम भूमिका का इन्हीं से सम्बन्ध होता है। इस सम्बन्ध में विशेष कुछ लिखने की आवश्यकता नहीं है। केवल इतना कहना ही काफी रहेगा कि विधायकों के परिवार से लेकर रिश्तेदारों तक की उसके विधायक बनने के बाद आर्थिक दशा बहुत सुधर जाती है। यह सब 'गोल्डमोल डग' से किया जाता है। अक्सर ऐसा देखा गया है कि जिन लोगों को पहले ठीक प्रकार से दोनों बक्त का खाना नसीब नहीं होता था उन्हें बाद में विधायक के रिश्तेदार या सम्बन्धी होने के कारण सब सुविधाएँ मिलने लगती हैं। मैं यह बात भारत व विकासशील राज्यों के सदर्भ में ही नहीं कह रहा हूँ। विकासशील राज्यों की तरह, विकसित राज्यों में भी विधायक बहुत कुछ ऐसा करते देखे गए हैं।

उपराक्त विवेचन से स्पष्ट है कि विधायक नाना प्रकार की रचनात्मक, औपचारिक व अनैतिक भूमिकाएँ निभाता रहता है। इन भूमिकाओं की प्रकृति, देश की राजनीतिक

संस्कृति, समाज के मूल्यों और आदर्शों पर निर्भर करती है। राजमणशील समाजों में अधिकांश उच्च पुण्य के अवसर तथा पवने जाने की वन सम्भावनाएँ रहती हैं इसलिए इन राजनीतिक व्यवस्थाओं में विधायक वाकी कुछ नवारात्मक भूमिका निभा करने में सफल हो जाते हैं।

समय के साथ विधायक का अनुभव बढ़ता जाता है इस कारण उसकी भूमिका की प्रकृति भी बदलती रहती है। या यो कहा जा सकता है कि कुछ प्रकार की भूमिकाओं का विस्तार होता जाता है। ला पालोम्बारा²⁶ ने निर्वाचकों के सम्बन्ध में विधायकों की भूमिका का उदाहरण लेकर इसे निम्न प्रकार से चित्रित करने समझाया है



चित्र 14 10

चित्र 14 10 में ला पालोम्बारा ने यह दिखाने का प्रयास किया है कि ज्यों ज्यों विधायक का विधायक के रूप में अनुभव या अवधि या बाल बढ़ता जाता है त्यों त्यों उसकी कुछ भूमिकाएँ कम पैमाने पर निष्पादित होने लगती हैं तथा कुछ का कार्य क्षेत्र बढ़ता जाता है। जैसे, उपरोक्त उदाहरण में विधायक के निर्वाचकों के सम्बन्ध में तीन कार्यों में जो वातावरण से अलग आता है उसे दिखाया गया है। ला पालोम्बारा के अनुसार समय के साथ-साथ विधायक का राजनयिक (politicos) कार्य व्यापक तथा बाकी अन्य दो कार्य या भूमिकाएँ—न्यायी तथा प्रतिनिधि, अनुपात में कम होती जाती हैं। तीनों कार्य एक समय में व, छ ग स्थान पर एक सा अनुपात रखते हैं तथा एक समय में बाद इनका अनुपात क₁, छ₁ और ग₁ के अनुसार हो जाता है जो इस प्रकार समय के साथ साथ परिवर्तित हो जाता है अर्थात् विधायक का न्यायी व प्रतिनिधि कार्यक्षेत्र कम हो जाता है। इसके लिए अनेक कारण उत्तरदायी हैं जिनका इस स दर्भ में उल्लेख करना आवश्यक नहीं लगता है।

इस प्रकार, विधायक की भूमिका कालचक्र के साथ साथ न केवल बदल सकती है

²⁶Joseph La Palombara *op cit* p 181

अपितु उसकी भूमिका का कार्यक्षेत्र भी घट या बढ़ सकता है। सामान्यतया समय के साथ विधायक की भूमिका राजनीतिक अधिक व अन्य प्रकार की कम होती जाती है। विकासशील राज्यों में भूमिका सम्बन्धी यह सामान्यकरण सही हो ऐसा नहीं लगता है, क्योंकि विधायकों को सामान्यतया नियतकालिक चुनावों के माध्यम से वैधता प्राप्त नहीं करनी होती है। मिस्र में ससद के चुनाव 1952 के बाद 28 अक्टूबर 1976 में सम्पन्न हुए। इससे विधायक की वैधता ही समाप्त हो जाती है। अतः विकासशील राज्यों में विधायकों का जीवनकाल कार्यपालिका द्वारा ससद का काल बढ़ाकर, बढ़ा दिया जाता है। श्रीलंका में आठ वर्षों से वही विधायक बने हुए हैं जो केवल पाँच वर्षों के लिए चुने गए थे। इस सबसे यही निष्कर्ष निकलता है कि विधायक की भूमिका अनेक तत्वों व नियामकों से प्रभावित होती है और इस सम्बन्ध में सामान्य चर्चा करने से अधिक कुछ भी नहीं कहा जा सकता।

व्यवस्थापिका और कार्यपालिका का सम्बन्ध

(THE RELATION BETWEEN THE LEGISLATURE AND THE EXECUTIVE)

व्यवस्थापिका और कार्यपालिका अर्थों के कार्यों को असंग-अलग विवेचित करने की प्रथा है। उन्नीसवीं सदी में जब व्यवस्थापिकाएँ अपने महत्त्व के चढ़ाव पर थी और कार्यपालिका शक्ति व्यवस्थापिका शक्ति से कई प्रकार दबी हुई थी तब निश्चय ही इनके कार्यों को पृथक्-पृथक् ही समझा जा सकता था। पर बीसवीं सदी में परिस्थितियाँ पूरी तरह बदल गई हैं। विज्ञान मण्डलों का महत्त्व उतरते ज्वार (tide) की स्थिति में आ गया है। अतः बदली हुई परिस्थितियों में शासन का कौन-सा अंग महत्त्वपूर्ण है और कौन-सा अंग इतना महत्त्व नहीं रखता यह कहना ही उपयुक्त नहीं है। अब कार्यपालिका और व्यवस्थापिका सभाओं की पारस्परिकता इतनी बढ़ गई है कि इनमें कोई भी एक-दूसरे के बिना अपने कार्यों का लोकतांत्रिक ढंग से निष्पादन नहीं कर सकती है। अतः अब 'कार्यपालिका बनाम व्यवस्थापिका' के दृष्टिकोण के स्थान पर 'कार्यपालिका और व्यवस्थापिका' का दृष्टिकोण अपनाना आवश्यक हो गया है। राबर्ट सी० बोन ने कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के परिवर्तित सम्बन्धों पर जोर देने के लिए अपनी पुस्तक एवशन एण्ड आर्गेनाइजेशन . एम इंट्रोडक्शन टू कन्टेम्पेरेरी पालिटिकल साइंस में व्यवस्थापिका सम्बन्धी अध्याय का शीर्षक ही 'बीसवीं सदी में कार्यपालिका व्यवस्थापिका सहमिलन' (Executive-Legislative Symbiosis in the Twentieth Century) रखा है। इस सम्बन्ध में बोन ने ठीक ही लिखा है कि बीसवीं सदी में दोनों ही प्रकार की व्यवस्थाओं—अविभक्त सत्ता और सहभाग्य सत्ता वाली (संसदीय और अध्यक्षतात्मक) व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाओं और कार्यपालिकाओं में अधिकाधिक सहमिलन विकसित होता जा रहा है।¹⁸ यह तथ्य सही है किन्तु अब जायद इन दोनों के सहमिलन का युग

¹⁸Robert C Bone, *op cit*, p 345

भी समाप्त हो गया है। शोन द्वारा स्वयं ही इसका समेत किया गया है। उसने लिखा है कि 'संवैधानिक संरचना के बावजूद कार्यपालिका-व्यवस्थापिका सम्बन्धों में पहले का नायब आवश्यक व स्याधी रूप से कार्यपालिका के हाथों में चला गया है।'²²

कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के आपसी सम्बन्धों को लेकर सीधा-सादा सामान्यीकरण तो यह किया जा सकता है कि कार्यपालिकाएँ परिवर्तित परिस्थितियों में इतनी गतिशील हो गई हैं कि इन्होंने व्यवस्थापिकाओं को 'ग्रहण' लगा दिया है या उन्हें ढक सा दिया है। वर्तमान संशोधन के उत्तरार्ध में राजनीतिक व्यवस्थाओं में प्रक्रियात्मक जटिलताएँ बहुत अधिक आ गई हैं। घटनाक्रम इतनी तेजी से कवरटें लेते हैं और विश्व के देशों की पारस्परिकता इतनी अधिक बढ़ गई है कि निर्णयों और निर्णयों को क्रियान्वित करने में कुछ धरों की देरी से सारा पासा ही पतल सकता है। व्यवस्थापिकाओं की संरचना इस प्रकार की होती है कि बदले हुए तकनीकी युग की राजनीतिक पंचोदगियों से निपटने की उनमें शक्ति तो है, किन्तु उस शक्ति का उपयोग करने का समय नहीं रहा है।

दूसरे विश्वयुद्ध के बाद की जटिल परिस्थितियों के कारण व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के सम्बन्धों में परिवर्तन आया है तथा कार्यपालिका का ही पलड़ा भारी हुआ है। परन्तु इस परिवर्तन को इतना सरल मानकर निष्कर्ष निकाल लेना आसान नहीं है। कई बार ऐसी परिस्थितियाँ आ जाती हैं जब व्यवस्थापिकाएँ कार्यपालिकाओं को अपनी मर्यादों को देना तो दूर, उन्हें सामान्य गतिविधियों में भी अवरोधित करने में सक्षम हो जाती हैं। फ्रांस में 1946-1958 का काल ऐसा उदाहरण प्रस्तुत करता है। शार्लो पॉन्ट्स ने फ्रांस के पाचवें गणतन्त्र के संविधान में कार्यपालिका की अतृप्तपूर्व प्रकृति का बनाने में सबसे अधिक सहयोगी सत्त्व व्यवस्थापिका की अनावश्यक सक्रियता और शक्ति को ही माना है।

राजनीतिक व्यवस्थाओं में बढ़ती हुई पंचोदगियों के कारण व्यवस्थापिकाओं को वास्तविकताओं के दबावों के अनुस्यूत बनना पड़ा है। विश्व के अनेक देशों में से किसी-किसी राज्य में अब तक व्यवस्थापिका शक्ति का, विशेष परिस्थितियों, विचित्र ढंग से प्रभावी हो जाना अपवाद ही कहा जा सकता है। इस बात से अब सभी सहमत हैं कि सभी प्रकार की शासन व्यवस्थाओं में चाहे वे संसदीय प्रकार की हों या अधिसारिक प्रकार की, व्यवस्थापिकाओं के महत्त्व में घटे हुए चन्द्रमा की तरह धीरे धीरे कमी आ रही है। किन्तु इस सबके बावजूद आधुनिक व्यवस्थापिकाएँ नई-नई भूमिकाएँ बढ़ा करने में अग्रणी होती आ रही हैं। इन भूमिकाओं व कथों का इसी अध्याय में विस्तार से विवेचन किया जा चुका है। अब इनको यहाँ दोहराना आवश्यक नहीं है। इस विवेचन से यह आवश्यक हो जाता है कि हम उन तथ्यों व कारणों पर विचार करें जो व्यवस्थापिका समार्यों में 'तथाकथित' पतन के लिए उत्तरदायी हैं।

व्यवस्थापिकाओं का पतन या अवनति (THE DECLINE OF LEGISLATURES)

साहें बाइस न अपनी पुस्तक 'माइन डेमोक्रेसीज में एक अध्याय का शीर्षक 'व्यवस्थापिकाओं का पतन' (Decline of Legislatures) रखकर यह संकेत दिया है कि बीसवीं सदी में व्यवस्थापिकाएँ अपने गौरवपूर्ण उन्नीसवीं सदी के अन्तिम से कहीं नीचे गिर गई हैं। बाइस ने इस अध्याय में उठाए गए प्रश्न की दूसरे अध्याय 'व्यवस्थापिकाओं का रोग विज्ञान' (Pathology of Legislatures) में समझाने का प्रयास किया है अर्थात् समझे उन रोगों व कारणों की खोज का प्रयास किया है जिससे व्यवस्थापिकाएँ पीड़ित होकर पतन की ओर जा रही हैं, किन्तु बाइस इनके पतन का न तो साधारण और न ही विशेष स्पष्टीकरण देने में सफल हो पाए हैं, क्योंकि ऐसा कोई साधारण कारण उन्हें दिखाई नहीं दिया जिससे व्यवस्थापिकाओं का पतन समझा जा सके। आधी शताब्दी पहले लिखी इस पुस्तक में विधान मण्डलों के पतन सम्बन्धी प्रश्न आज तक बराबर उठाए जाते रहे हैं और यह बार बार कहा जा रहा है कि व्यवस्थापिकाओं का पतन होता जा रहा है। आज अक्सर मुनने में आ रहा है कि संसदों का दुगुण बढ़ गया है, नौकरशाही की विन्य हा रही है और कार्यपालिका या कैबिनेट की शानाशाही स्थापित हो चुकी है। जब सभी यह बात कर रहे हैं कि व्यवस्थापिकाओं का पतन हो रहा है तब स्वाभाविक प्रश्न यह उठता है कि 'व्यवस्थापिकाओं के पतन' का तात्पर्य क्या है? किस अर्थ व रूप में व्यवस्थापिकाओं का पतन हो गया है?

के० सी० ह्यूडर ने अपनी पुस्तक 'सेजिस्लेचर'²⁷ में भी एक अध्याय 'व्यवस्थापिकाओं का पतन' का जोड़ा है। उसने इस अध्याय में व्यवस्थापिकाओं के पतन के कई पहलुओं का विश्लेषण करके यह स्पष्ट करने का प्रयास किया है कि व्यवस्थापिकाओं के 'पतन' से क्या आशय लिया जाता है। उसने इस सम्बन्ध में कई प्रश्न उठाए हैं और यह बताने का प्रयास किया है कि व्यवस्थापिकाओं का पतन इनके कई पहलुओं से सम्बन्धित हो सकता है। इस सम्बन्ध में ह्यूडर ने निम्न प्रश्न उठाए हैं—

- (1) क्या व्यवस्थापिकाओं की शक्तियों में हास हुआ है?
- (2) क्या व्यवस्थापिकाओं की कार्यक्षमता में कमी आ गई है?
- (3) क्या व्यवस्थापिकाओं के प्रति जन-सम्मान नहीं रहा है?
- (4) क्या व्यवस्थापिकों में जनता की रुचि कम हुई है?
- (5) क्या विधायकों के व्यवहार के स्तर में गिरावट आई है?
- (6) क्या व्यवस्थापिकाओं के शिष्टाचार में कमी आई है?
- (7) क्या यह पतन व्यवस्थापिकाओं की पहले वाली सत्ता व व्यवस्था के स्तर से नीचे की ओर हुआ है?

(8) क्या व्यवस्थापिकाओं का पतन अन्य सामाजिक और राजनीतिक संस्थाओं, विशेषकर कार्यपालिका, राजनीतिक दलों या संगठित पेशेवर व हित समूहों के मुकाबले में हुआ है ?

ह्यूयर इन प्रश्नों को उठाकर यह कहते हैं कि अगर इनमें से किसी भी पहलू से व्यवस्थापिकाओं का पतन सम्बन्धित है तब भी समस्या यह उत्पन्न होती है कि इस पतन को नापा कैसे जाए कि दूसरी माता में इनका पतन हुआ है ? इस सम्बन्ध में कोई सीधा-सादा उत्तर दे सकना सम्भव नहीं है, किन्तु ह्यूयर के इस मत से अधिकांश व्यक्ति सहमत ¹¹ कि "व्यवस्थापिकाओं ने अपनी शक्तियाँ, कार्यकुशलता व सम्मान को बनाए रखा हो या इनमें वृद्धि तक कर ली हो ऐसा सम्भव है फिर भी उनका अन्य संस्थाओं से सापेक्ष रूप में इन सभी पहलुओं में पतन हुआ है क्योंकि अन्य संस्थाओं ने अपनी शक्तियाँ बढ़ाकर अपना दर्जा सुधार लिया है।"¹²

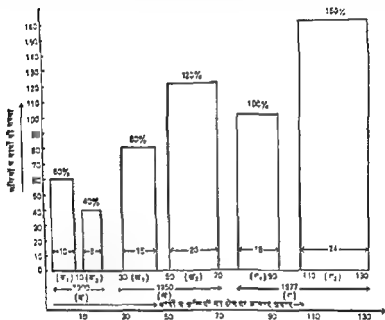
अगर व्यवस्थापिकाओं का वर्तमान सदी में उनके स्वयं और कार्यप्रणाली का सामाज्य सर्वेक्षण किया जाए तो कुछ महत्वपूर्ण अपवादों को छोड़कर यही स्पष्ट होगा कि व्यवस्थापिकाओं की, कुछ महत्वपूर्ण पहलुओं में, विशेषकर कार्यपालिका की शक्तियों के सम्दर्भ में इनकी अवस्था में, महत्वपूर्ण और काफी अवनति हुई है। वर्तमान शताब्दी का एक लक्षण और प्रवृत्ति यह रही है कि राजनीतिक संस्थाओं का विकास इस तरह हो रहा है जिससे कार्यपालिका शक्ति में अभूतपूर्व वृद्धि हो गई है। इसमें विश्वयुद्धों की आशंकाओं, आर्थिक संकटों, सामूहिक, समाजवादी या लोक-कल्याणकारी नीतियों के अपनाने और अन्तर्राष्ट्रीय तनाव के बरानर बने रहने का काफी योगदान है। अब कार्यपालिकाएँ अनेक ऐसे कार्य करने लग गई हैं जो वे पहले नहीं करती थीं। कार्यपालिकाएँ ही क्या, यह तो ऐसे कार्य हैं जो कोई भी संस्था बड़ा तक कि स्वयं व्यवस्थापिकाएँ भी पहले नहीं करती थीं। अतः कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि (इसकी शक्तियों में वृद्धि के कारणों का कार्यपालिका से सम्बन्धित अध्याय में विस्तार से विवेचन किया गया है) का कारण यह नहीं है कि इसने व्यवस्थापिका से कुछ शक्तियाँ छीन ली हैं। वास्तव में आधुनिक व्यवस्थापिकाएँ तो पहले से कहीं अधिक कार्य करने लगी हैं तथा लम्बे-लम्बे अधिवेशनों में बैठने लगी हैं। यहां तक कि व्यापक प्रकार के व विविध विषयों से इनका सम्बन्ध होने के कारण इनका महत्त्व व सम्मान बढ़ा है। अतः ह्यूयर ने ठीक ही निष्कर्ष निकाला है कि "निरपेक्ष दृष्टि से तो व्यवस्थापिकाओं की शक्तियों में वृद्धि हुई है किन्तु कार्यपालिका के सापेक्ष या मुकाबले में उनकी शक्तियाँ करीब-करीब सभी पहलुओं में कम हुई हैं।"¹³

इस प्रकार, ह्यूयर व्यवस्थापिकाओं का पतन कार्यपालिका की शक्तियों के सापेक्ष सम्दर्भ में ही मानता है तथा इस अर्थ में कार्यपालिकाओं की शक्तियाँ सब प्रकार से बढ़ी हैं, किन्तु या पासोम्बारा की मान्यता है कि व्यवस्थापिकाओं का पतन एक तरफ तो

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

सामान्य कारणों का ही उल्लेख कर सकते हैं जिनके कारण विधान मण्डलों की अवनति हुई है। संक्षेप में यह कारण इस प्रकार हैं—(क) कार्यपालिका के कार्यों में अभूतपूर्व वृद्धि, (ख) प्रदत्त व्यवस्थापन की प्रथा का बढ़ता हुआ प्रयोग, (ग) रेडियो व दूरदर्शन (television) का वाद-विवाद के मंच के रूप में विकास, (घ) व्यावसायिक, व्यापारिक संगठनों व हित समूहों का विकास, (च) विशेषज्ञों की परिपक्व और सलाहकार समितियों का विकास, (छ) सेनाओं पर नियन्त्रण, मुद्रा और संकट, (ज) चिन्ता के युग



चित्र 11. व्यवस्थापिका कार्यपालिका के सापेक्ष शक्तिवर्धन

की मन स्थिति या मनीवृत्ति, (झ) विदेश सम्बन्धों की प्रधानता व अन्तर्राष्ट्रीय तनाव, (ट) सकारात्मक राज्य का उदय, और (ठ) बड़े-बड़े अनुपासित दलों का विकास।

(क) कार्यपालिका के कार्यों में अभूतपूर्व वृद्धि (Tremendous growth in the executive functions)—कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि होना स्वाभाविक है, क्योंकि आधुनिक कार्यपालिकाएं अनेक ऐसे कार्य करने लगी हैं जो यह पहले कभी नहीं करती थीं। यहाँ यह ध्यान रखना है कि कार्यपालिका के कार्यों में यह वृद्धि व्यवस्थानिकाओं की कीमत पर नहीं हुई है। यह दो कार्य ऐसे हैं जो आधुनिक युग की उपज हैं और कार्यपालिका ही इनका निष्पादन कर सकती है। कार्यपालिका के कार्यों में वृद्धि का जगते अध्याय में विस्तार से विवेचन किया जाएगा इसलिए इसे यहाँ विस्तार से समझाने का प्रयास नहीं किया गया है।

(ख) प्रदत्त व्यवस्थापन की प्रथा (The practice of delegated legislation)—वे० सी० ह्वीयर का कहना है कि "एक क्षेत्र में कार्यपालिका ने व्यवस्थापिका कार्य का काफी भाग अपने हाथ में ले लिया है और यह क्षेत्र है कानून या नियम बनाने का।"³⁰ प्रदत्त व्यवस्थापन के विकास के कारण कार्यपालिका द्वारा आंशिक रूप से नियम निर्माण की शक्ति का प्रयोग करना इस बात की पुष्टि है कि विधान मण्डल सारे कानून या कम से कम सभी महत्वपूर्ण कानून बनाने का कार्य भी नहीं करते हैं। यद्यपि प्रदत्त-व्यवस्थापन की शक्ति वापस ली जा सकती है या नियंत्रित की जा सकती है। किन्तु व्यवहार में अनेक कारणों से (व्यवस्थापन कार्य की पेचीदगी, व्यवस्थापन कार्यभार, सकट की स्थितियों की आकस्मिकता और विशेष कार्यपालिका अधिकारों की सम्भावित आवश्यकता) व्यवस्थापिकाओं ने स्वतः ही कार्यपालिकाओं को व्यापक क्षेत्र में शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं। अब व्यवहार में कार्यपालिकाएँ ही अनेक कानून, प्रदत्त व्यवस्थापन की प्रथा के अंतर्गत बनाने लगी हैं। इस तरह, प्रदत्त व्यवस्थापन से कार्यपालिका विधान मण्डल की-सी सत्ता बन गई है। अतः वे० सी० ह्वीयर का यह कहना प्रासंगिक है कि व्यवस्थापिकाओं का प्रमुख कार्य ही नियम-निर्माण का है और वह भी प्रदत्त व्यवस्थापन की प्रक्रिया के माध्यम से उनके हाथों से निकलता जा रहा है।

(ग) रेडियो और टेलीविजन का वाद-विवाद के मंच के रूप में विकास (Role of radio and television as a form of debate)—राबर्ट सी० बोन की मान्यता है कि "रेडियो और टेलीविजन अन्य सभी तत्वों में एक ऐसा तत्व है जिसने आधुनिक मुश्किल कार्यपालक को करोड़ों व्यक्तियों का सर्वव्यापी पितृ प्रतिरूप बना दिया है।" सत्तार के इन साधनों के विकास ने कार्यपालिका अध्यक्ष को जनता के सामने लाकर खड़ा कर दिया है तथा अब कार्यपालक करोड़ों व्यक्तियों से एक साथ अपनी बात कह सकता है। 1960 और 1970 के दशकों में दूरदर्शन का विकास तो आन्तिकारी बन गया है। अब कार्यपालिका सत्ता की परवाह किये बिना सीधा जनसम्पर्क व जनता से आमना सामना कर सकती है। फ्रांस के राष्ट्रपति डिगास, कनाडा के प्रधान मंत्री ट्रूडो (Trudeau) और अमरीका के राष्ट्रपति निक्सन ने टेलीविजन की जनमत को पक्ष में करने में महत्वपूर्ण समझा और व्यवस्थापिकाओं के विरोध या विरोध की आवाजों के बावजूद, जनता की सहानुभूति प्राप्त करने में इसका खूब प्रयोग किया। उदाहरण के लिए, राष्ट्रपति निक्सन ने 1969 और 1970 में वियतनाम नीति और युद्ध विरोधी आन्दोलन के प्रभाव को तथा इस कारण जनता की चिन्ता को शान्त करने में टेलीविजन का भरपूर प्रयोग करके काफी सफलता पाई थी।

(घ) व्यावसायिक और व्यापारिक समूहों व हित समूहों का विकास (The development of professional and business organised interest groups)—व्यवस्थापिकाओं की भूमिका 'शिकायतों की समिति' के रूप में सम्बन्धी अवधि से चली आ रही थी। व्यवस्थापिकाओं के सदस्यों का यह शायद्वि होता था कि वे जनता की

विविध शिकायतों को सरकार तक पहुँचाने का कार्य करें। यह कार्य वे अभी भी करते हैं और इस सदर्भ में व्यवस्थापिकाओं का पतन निरपेक्ष या पूर्ण रूप से नहीं हुआ है किन्तु ट्रेड यूनियनों, व्यावसायिक संगठनों व हिन समूहों के विकास के कारण इस भूमिका में कमी आई है। यह संस्थाएँ नागरिक जीवन के सामाजिक व आर्थिक सभी पहलुओं से सम्बन्धित होने और साथ ही काफी शक्तिशाली होने के कारण, प्रशासन से उपयुक्त स्तर पर अपने सदस्यों की समस्याओं और शिकायतों को लेकर सीधे बातचीत करने लगी हैं। उनको अब व्यवस्थापिका के सदस्यों की सहायता या उनके माध्यम से कार्यपालिका से काम निपटवाने की जरूरत नहीं रही है। इससे कार्यपालिका, व्यवस्थापिका से बाहर, रई के पीछे ही सब कुछ समझाते कर लेती है। व्यवस्थापिका के बाहर तो तैयार करी करारों का पेश की जाती है जिस पर 'रबर की मोहर' लगाने का-ता काम ही व्यवस्थापिका के लिए बच रहता है।

आजकल हर नागरिक संगठित हित समूहों से सम्बन्धित होता है। अतः इन हित समूहों व कार्यपालिका के बीच सारी बातचीत व्यवस्थित ढंग में प्रशासनिक दायरों में होने लगी है। मामले पेचीदा होने के कारण इन पर वारीकी से विचार-विमर्श होता है तथा हित समूहों की परस्पर विरोधी मांगों में सामंजस्य स्थापित करने के लिए कार्यपालिका की सीदेवाजी तक करनी पड़ती है। ऐसी परिस्थितियों से गुजरे निर्णयों पर कार्यपालिका, व्यवस्थापिका की मुट्ठी मामले की आजुबता के नाम से प्राप्त कर लेती है। इस तरह, व्यवस्थापिका वास्तव में पृष्ठभूमि में चकेल दी जाती है और निर्णय प्रक्रिया में केवल कार्यपालिका ही सबसँर्षा हो जाती है। उदाहरण के लिए, किसी सस्या के कर्मचारी सनदबाह की मांग को लेकर हड़ताल पर हैं तो इनसे कार्यपालिका ही निपट सकती है, व्यवस्थापिका के वश की बात यह नहीं होती है। अतः व्यावसायिक, व्यापारिक संगठनों व हिन समूहों के विकास ने कार्यपालिका के हाथ मजबूत किए हैं।

(च) विशेषज्ञों की परिषदों और सलाहकार समितियों का विकास (Development of consultative councils and advisory committees)—यह सामान्यतया विशेषज्ञों के संगठन और संस्थाएँ होती हैं तथा हर मंत्रालय और विभाग से सम्बन्धित विषयों पर इनका निर्माण किया जाता है। विशेषज्ञों का प्राप्प तैयार करने से लेकर समिति स्तर तक विषय विशेष पर इनका मत और सलाह प्राप्त कर ली जाती है और उसके बाद सम्बन्धित विषय, विधान मण्डल में अनुमोदन के लिए सम्पन्न कार्य (Bill accomplish) के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। अगर विधायक उस पर प्रश्न करते हैं या उसमें संशोधन प्रस्तुत करते हैं तो उन्हें यह कहकर हटाया कर दिया जाता है कि इस पर विशेषज्ञों, सलाहकारों और सम्बन्धित विभागों द्वारा वारीकी से विचार और इसकी छानबीन की जा चुकी है। इससे सम्बन्धित सभी पक्षों के विचार भी जान लिए गये हैं। इस तरह व्यवस्थापिका ने सामान ऐसे प्रस्तावों और विशेषज्ञों पर अपने अनुमोदन की छाप लगाने के अलावा और नई मार्ग ही नहीं रह जाता है।

अगर विधायक ऐसे विषयों पर प्रारम्भिक चरणों में वाद-विवाद करना चाहते हैं तो इसकी यह कहकर टाल दिया जाता है कि इस विषय पर बातचीत नाजुक दौर में है।

या यह कह दिया जाना है कि अभी इसका उचित समय नहीं आया है। कभी कभी कार्यपालिका यह कहकर वाद-विवाद को प्रारम्भिक स्तरों पर भी नहीं होने देनी कि इससे विचार-विमर्श व समझौते का सारा मामला ही खटाई में पड़ सकता है। अनेक सरकारी नियम ऐसे हैं जिनको व्यवस्थानिका के विवाद क्षेत्र से बाहर रखने का कार्यपालिका के पास एक रामबाण अस्त्र यह है कि इस पहलू पर विवाद करना राष्ट्रीय हित में नहीं होगा। इस प्रकार, व्यवस्थानिकाएँ सामान्य विषयों या मुद्दों पर वाद-विवाद करने से भी बचन कर दी जाती हैं।

(छ) सेनाओं पर कार्यपालिका का नियंत्रण और युद्ध व संकट (Executive control over the armed forces and war and crises)—हर सौकतात्मक राज्य में सैनिक सत्ता को सिविल या सार्वजनिक सत्ता के अधीन रखा जाता है। राज्य का मुख्य कार्यपालक ही सर्वोच्च सेनापति होता है। देश की सैन्य-शक्ति के संचालन में यह करीब-करीब पूर्ण स्वतंत्रता रखता है। भारत में 1971 के बंगला देश युद्ध में युद्धपूर्व प्रधान मंत्री इन्दिरा गांधी की युद्ध संचालन स्वतंत्रता इसका अच्छा उदाहरण है। इन कार्य में व्यवस्थानिका कुछ कर हो नहीं सकती है। मरु युद्ध या सैनिक सङ्कटों व मुठभेड़ों में कार्यपालिका नर्वेसर्वा हो जाती है। ऐसी परिस्थितियों में तुरन्त निर्णय की आवश्यकता होती है। उदाहरण के लिए, 1965 में भारत-पाक युद्ध में प्रधान मंत्री इन्दिरा ने अगर हवाई सेवा के उपयोग के आदेश देने में कुछ ही क्षणों की देरी कर दी होती तो शायद युद्ध का फल पलट जाता क्योंकि इस देरी की अवस्था में काश्मीर को भारत से जोड़ने वाली सड़कों पर पाकिस्तान का कब्जा हो जाता और फिर शायद काश्मीर को बचाना कठिन हो जाता है। अमरीका के राष्ट्रपति ने वियतनाम युद्ध के संचालन में कई बार कांग्रेस की अवहेलना की है। कार्यपालिका की इस क्षमता में आणविक व अन्य विनाशक अस्त्र शक्तों के विकास के कारण और भी वृद्धि हो गई है। उनका 'घर या उधर का निर्णय' सारा फल पलट सकता है। शायद ऐसी आकस्मिक गलती से बचाव के लिए ही इस व अमरीका के बीच 'हॉट लाइन' दोनों देशों के सर्वोच्च कार्यपालकों की सीधे सम्पर्क में बनाए रखने के साधन के रूप में व्यवस्थित की गई है। इस क्षेत्र में व्यवस्थानिकाएँ असमर्थ हैं। उदाहरण के लिए, युद्ध की घोषणा का अधिकार अमरीका में कांग्रेस के पास है, किन्तु इस क्षेत्र में भी कार्यपालिका ऐसी स्थिति ला सकती है जिसमें कांग्रेस के पास युद्ध की घोषणा करने के अलावा और कोई रास्ता ही न रह जाए।

(ज) चिन्ता के युग की मनोवृत्ति या मन स्थिति (The 'Age of Anxiety' psychosis)—प्रौद्योगिक उन्नति ने जनता की राजनीतिक अपेक्षाओं और आकांक्षाओं में अत्यधिक वृद्धि कर दी है। राबर्ट सी० बोम²¹ का कहना है कि बीसवीं सदी को 'चिन्ता का युग' कहना बहुत उपयुक्त है। विश्व भर में हर देश का नागरिक निरन्तर चिन्ताग्रस्त रहने लगा है। अनेक देशों में बड़े पैमाने पर होने वाले सैनिक सघर्ष, आणविक विनाश और अन्य प्रकार के मकड़ के खतरे आए दिन सरकारों को ही नहीं नागरिकों

को भी आतंकित किये रहते हैं। सचार के माध्यमों में विकास के कारण हर प्रबुद्ध नागरिक को दुनिया भर की घटनाओं का ज्योरा बराबर रेडियो द्वारा मिलता रहता है। इस तरह आम आदमी विभिन्न सम्भावित खतरों से हर वक्त भयभीत रहने लगा है। उदाहरण के लिए, विषतनाम युद्ध कब विश्वयुद्ध का रूप ले लेगा, यह आशका लोगों में क्यों तक धनी रही थी। इससे कार्यपालिका अपने देश के लोगों के ध्यान का केन्द्र बन जाती है। यही उनकी सात्वना या सुरक्षित रखने का आश्वासन देती है। इस प्रकार, व्यक्ति को चिन्ता के युग में सात्वना देने वाला श्रेष्ठतर व उपयुक्त व्यक्ति कार्यपालक ही होता है। यही कारण है कि भारत के विभिन्न सैनिक संकटों में प्रधान मंत्रियों ने बार-बार रेडियो द्वारा लोगों को सात्वना दी थी। बंगला देश के प्रश्न पर पाकिस्तान से आरम्भ हुए युद्ध के सम्बन्ध में भूतपूर्व प्रधान मंत्री को सुनने के लिए (भूतपूर्व प्रधान मंत्री इन्दिरा गांधी उस समय कलकत्ते में थी और दिल्ली लौटकर उन्हें देश को सम्बोधित करना था) सारा राष्ट्र 16 दिसम्बर 1970 को आधी रात तक जागता रहा था। इस चिन्ता के युग में व्यवस्थापिका लोगों को आश्वस्त करने की भूमिका निभाने की अवस्था में हो ही नहीं सकती है।

(अ) विदेश सम्बन्धों की प्रधानता (Predominance of foreign affairs)—बृद्धो विलसन ने, जब वे राजनीति-शास्त्र के प्रोफेसर थे, कार्यपालिका शक्ति के महत्त्व को बढ़ाने में अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों की भूमिका को स्पष्ट करते हुए लिखा था कि 'यह एक अमर सत्य है कि ज्यों-ज्यों देश विदेशी मामलों में उत्तमता जाता है त्यों-त्यों कार्यपालिका शक्तिशाली होती जाती है।' विलसन की साठ वर्ष पहले लिखी बात अब सौ हजार गुणा ज्यादा सही हो गई है। विदेश सम्बन्धों का संचालन ही ऐसा है कि इसमें व्यवस्थापिकाएँ यदा-कदा ही अपनी भूमिका निभा सकती हैं। यह भूमिका भी जब कार्यपालिका द्वारा सब कुछ तय हो जाए तो सधियों, समझौतों इत्यादि का अनुमोदन करने तक ही सीमित रहता है। इस सम्बन्ध में कार्यपालिका में केवल मुख्य कार्यपालक ही विदेश सम्बन्धों का संचालन करता है। स्वयं विदेश मंत्री तक इसमें महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा पाता है। अतः निष्कर्ष में इतना ही कहना पर्याप्त रहेगा कि विदेश सम्बन्धों का कुशल संचालन सब ही हो सकता है जबकि कार्यपालिका इनके संचालन में पूर्णतया स्वतन्त्र छोट दी जाए। अमरीका में सीनेट की विदेश सम्बन्धों सम्बन्धी समिति क्या करती है और राष्ट्रपति को व्यवहार में कितना नियन्त्रित कर पाती है यह सर्वविदित है। इससे स्पष्ट है कि व्यवस्थापिकाएँ इस कारण से भी कार्यपालिका से बहुत पिछड़ गई हैं।

(ट) सकारात्मक राज्य का उदय (The rise of positive state)—अब सरकारें नकारात्मक भूमिकाओं के निष्पादन के स्थान पर सकारात्मक कार्य करने लगी हैं। अब सामाजिक व आर्थिक विकास की दिशाओं का निश्चय सरकारों को ही करना होता है। समाज का बहुमुखी विकास करना सरकार का दायित्व हो गया है। संशानिव प्रगति के कारण सामाजिक और आर्थिक समस्याओं का समाधान करना ही सरकार का कार्य नहीं रह गया है। अब राज्य कल्याणकारी बन गए हैं और जनता के लिए राय प्रकार की

सुविधाएँ उपलब्ध कराना सरकारों का कार्य बन गया है। जनता को हर चीज तुरन्त व सही समय पर मिल सके इसकी व्यवस्था कार्यपालिका को ही 'करनी होती है। इससे व्यवस्थापिका का भी कार्य बढ़ा है पर इससे कार्यपालिका का कार्य अत्यधिक विस्तृत हो गया है। हर समय अब जनता कार्यपालिका की तरफ ही देखती है और उसी से हर प्रकार की शिकायत करती है। अतः व्यवस्थापिका का प्रभाव इस कारण भी कम हुआ है।

(ठ) बड़े बड़े अनुशासित दलों का विकास (Growth of disciplined mass-parties)—एलेन बाल ने लिखा है कि बीसवीं सदी में बड़े बड़े अनुशासित दलों के विकास तथा कार्यपालिका शक्ति की सश्लिष्टता और उसके बढ़ते हुए क्षेत्र के कारण विधान सभाओं के पतन या ह्रास की चर्चा एक साधारण-सी बात हो गई है।³³ व्यवस्थापिका की शक्ति को कार्यपालिका ने सही अर्थों में राजनीतिक दल के माध्यम से छीना है। दल के समर्पण के आधार पर कार्यपालिका व्यवस्थापिका से सब कुछ करा लेती है। इसी कारण हमने संसदीय प्रणाली के विवेचन में (देखिए अध्याय बारह) इस प्रणाली को 'प्रधानमन्त्रीय प्रणाली' (prime ministerial system) कहा है। संसदीय या अध्यक्षतात्मक प्रणाली में कार्यपालिका दल के समर्पण से व्यवस्थापिका की सारी शक्तियों का प्रयोग ही नहीं करती बरन उसके नियंत्रणों से भी मुक्त हो जाती है। इसका अपवाद शक्ति पृथक्करण वाले देशों में कभी-कभी देखने को मिल सकता है। इन देशों में जब कार्यपालिका व व्यवस्थापिका पर अलग-अलग दलों का प्रभुत्व हो तब ही यह स्थिति आती है जो सामान्यतया अववाद ही मानी जा सकती है। अतः इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि दलों के कारण व्यवस्थापिकाएँ कार्यपालिकाओं की कठपुतलियाँ बन गई हैं।

द्वीपर ने व्यवस्थापिकाओं के पतन का एक कारण और माना है। उसके अनुसार व्यवस्थापिकाएँ अनेक कार्य नहीं कर सकती किन्तु उनको करना चाहती हैं और इस कारण कार्यभार से इतनी दब जाती हैं कि उनकी कार्यक्षमता में कमी आ जाती है। विकासशील राज्यों में यह प्रवृत्ति आजकल अधिक प्रबल हो रही है। व्यवस्थापिकाएँ अपने प्रभुत्व को पुनः स्थापित करने के प्रयास में जो कुछ बची-खुची शक्ति की स्थिति है उससे भी गिर जान के लिए मजबूर हो जाती हैं। यह सामान्य बुद्धि की बात कि जिस काम को करने में कोई संस्था अक्षम हो और फिर भी वह उस कार्य को करना चाहे या करन की जिद करे तो ऐसी अवस्था में या तो वह कार्य होगा नहीं या कार्य बिगड़ने की स्थिति आ जाएगी। ऐसा कहा जाता है कि व्यवस्थापिकाओं का जब-तब ऐसा प्रयत्न भी कही नहीं उनके पतन के लिए उत्तरदायी है।

उपरोक्त तथ्यों का सम्मिश्रित प्रभाव यह हुआ है कि व्यवस्थापिकाएँ उतनी प्रभावी नहीं रही जितनी रहनी चाहिये। इसके लिए ला पालोम्बारा ने सामान्यतया सत्य को उद्घाटित करते हुए सिद्धा है कि 'व्यवस्थापिकाओं की कमियाँ या पतन बहुत कुछ इन

संस्थाओं के द्वारा तेजी से बढ़ती सामाजिक आर्थिक, राजनीतिक और सरकारी परिस्थितियों व वातावरण से अनुकूलन नहीं करना है।²²

व्यवस्थापिकाओं का भविष्य - एक मूल्यांकन (FUTURE OF LEGISLATURES - AN EVALUATION)

व्यवस्थापिकाओं की अवस्था के उपरोक्त कारणों की चर्चा से यह निष्कर्ष निकालना सही नहीं होगा कि व्यवस्थापिकाओं का युग समाप्त हो गया है। 1970 के आद की प्रवृत्तियाँ नई आशाएँ बढ़ाने वाली लगती हैं। इनके भविष्य के सम्बन्ध में जीम ब्लॉन्डेल ने प्रासंगिक तर्क दिया है - 'यद्यपि विधान मण्डलों का पतन नियम निर्माण के कुछ (सीमित) पहलुओं की दृष्टि से ठीक माना जा सकता है परन्तु सच्चा माध्यमों के रूप में संसदों के पतन का पुष्टिकरण लगभग नहीं किया जा सकता है।'²³ इसी सम्बन्ध में प्राफेसर बीयर ने बहुतपूर्वक यह तर्क दिया है कि ब्रिटेन में अधिकाधिक शक्तिशाली कार्यपालिका सम्बन्धी मत की सीमाएँ स्वीकार की जानी चाहिए यानी इस मत को यों ही नहीं मान लेना चाहिए। वह परम्परागत प्रतिनिधित्व के साथ साथ दशरूप में एक प्रकार के व्यावसायिक प्रतिनिधित्व का विकास देखते हैं और यही बात है जो सरकार की शक्ति को बहुत कुछ सीमित कर देती है।²⁴ अतः हम निम्नलिखित कारणों से व्यवस्थापिकाओं के पुनर्वास व महत्त्व में वृद्धि की भविष्यवाणी कर सकते हैं।

(1) व्यवस्थापिकाओं द्वारा सम्पादित राजनीतिक या व्यावसायिक कार्यों का निष्पादन अति आवश्यक है। आधुनिक जटिल राजनीतिक व्यवस्थाओं में विघटनकारी शक्तियों के प्रवृत्तियों को मंच ही नहीं चाहिए अतः ऐसा आधिकारिक मन चाहिए जहाँ उनकी बात सुनी जा सके। व्यवस्थापिकाएँ ऐसा मंच प्रस्तुत करके व्यवस्था का बनाए रखने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाएंगी ऐसी प्रवृत्ति के सबेले मिलन लगे हैं। इस कार्य के निष्पादन में और कोई सरचनात्मक व्यवस्था इनका स्थान नहीं ले सकती क्योंकि जनता की सत्ता से यही औपचारिक रूप से मुक्त रहती है।

(2) बेजहॉट द्वारा व्यवस्थापिकाओं के जो कार्य—अभिव्यक्त्यात्मक व शिक्षणात्मक (expressive and teaching functions) बताए गये हैं उनको अन्य संस्थाओं द्वारा ले लिया गया है, किन्तु व्यवस्थापिकाएँ इस क्षेत्र में अब भी महत्त्वपूर्ण व प्रभावी भूमिका निभाती रहेंगी यह निश्चित है। इस कार्य को करने वाली अन्य सभी सरचनात्मक व्यवस्थाएँ प्रमुखतया दलीय, क्षेत्रीय या हित समूही ही हो सकती हैं जबकि व्यवस्थापिकाएँ राष्ट्रीय संस्थाएँ होने के कारण इन कार्यों के निष्पादन में विशेष महत्त्व की वजह से हैं।

(3) जिन देशों में व्यवस्थापिकाएँ नहीं हैं वहाँ इनकी स्थापना की मांग व आवश्यकता

²² Joseph La Palombara, *op cit*, p 139

²³ Jean Blondel, *op cit*, p 390

²⁴ S Beer, *op cit*, p 342

पड़ने पर इसके लिए दबाव डालने के लिए हिंसा व आंदोलनों का सहारा तक लिया जाना, इस बात की पुष्टि है कि व्यवस्थापिकाएँ अति आवश्यक संस्थाओं के रूप में देखी जाती हैं। इनके बिना राजनीतिक व्यवस्था सूनी-सूनी लगती है। इसी कारण जनता, व्यवस्थापिकाओं के समाप्त होने पर आंदोलन करके उनकी पुनः स्थापना के लिए तानाशाहों तक को मजबूर करती रही है।

(4) तानाशाही व्यवस्थाओं में सैनिक शासकों द्वारा सत्ता हथियाते ही व्यवस्थापिकाओं की औपचारिकता के कर्मकाण्ड की व्यवस्था का उदाहरण भी इनकी उपयोगिता का संकेतक है। इससे स्पष्ट है कि तानाशाह भी व्यवस्थापिकाओं को अनिवार्य मानते हैं और इनकी औपचारिक व्यवस्था के बिना काम नहीं चला सकते हैं।

(5) शासकों की सत्ता व शक्ति का आधार व बंधीकरण का एकमात्र माध्यम व्यवस्थापिकाएँ ही हो सकती हैं। यही कारण है कि दुनिया के देशों में ऐसे काल अल्प-कालीन ही होते हैं। जब व्यवस्थापिकाएँ अस्तित्व में नहीं रहती हैं। 1970 में 140 राष्ट्रीय राज्यों में से केवल 30 ही ऐसे थे जहाँ व्यवस्थापिकाएँ नहीं थीं और इनमें भी 20 राज्य ऐसे थे जो जनसंख्या व साधनों की दृष्टि से व्यवस्थापिकाओं की विलासिता (luxury) का भार नहीं उठा सकते थे। उदाहरण के लिए, कुछ राज्यों में जनसंख्या तीन-चार हजार ही है। ऐसे राज्यों में व्यवस्थापिका को विलासिता ही कहा जा सकता है। अतः सभी बड़े राज्यों में व्यवस्थापिकाओं का होना इनकी कम से कम औपचारिक उपयोगिता का सूचक ही है।

(6) सभी स्वेच्छाचारी शासन, व्यवस्थापिकाओं की औपचारिकता को बनाए रखते हैं। बर्मा, नेपाल व अफगानिस्तान में इनकी व्यवस्था से इसकी पुष्टि होती है।

(7) सर्वाधिकारी शासनो में तो व्यवस्थापिकाओं को राज्यशक्ति का सर्वोच्च भाग बनाया जाता है तथा इन देशों में अब व्यवस्थापिकाओं की शक्ति को वास्तविक बनाने के प्रयास किये जा रहे हैं। इससे स्पष्ट है कि साम्यवादी देश भी व्यवस्थापिकाओं के बिना काम नहीं चला सकते हैं। ज्यों-ज्यों साम्यवाद की उग्रता में शिथिलता आ रही है त्यों-त्यों व्यवस्थापिकाओं का महत्त्व बढ़ रहा है। उदाहरण के लिए, 1966 में सुप्रीम सोवियत के प्रीसीडियम के अध्यक्ष पोटोर्नो ने सुप्रीम सोवियत में 3 अगस्त 1966 में भाषण देते हुए कहा था कि सुप्रीम सोवियत के सदस्यों (डिपुटीज) को अधिक कार्य करने की क्षमताएँ, सुविधाएँ व अधिकार देने की बात सोची जा रही है। इस घोषणा को 1972 में सुप्रीम सोवियत द्वारा कानूनी रूप दिया गया। इस कानून में व्यवस्थापिकाओं के स्तर (status) का पुनः परिभाषित किया गया और उनको कानूनों के पालन, गणतन्त्रों व राज्य की संस्थाओं के पर्यवेक्षण तथा आवश्यकता पड़ने पर उनकी जाब करती के अधिकार दिए गये। राज्य के प्रशासन, सरकारी संस्थानों और सरकारी निकायों के नियन्त्रण का कार्यभार भी इन्हें सौंपा गया है। चीन में माओ त्से तुंग की मृत्यु के बाद संसद का महत्त्व बढ़ने की सम्भावनाएँ हो गई हैं। इससे स्पष्ट है कि साम्यवादी राज्य भी व्यवस्थापिकाओं की अनिवार्यता व इनकी वृत्ति हुई महत्ता स्वीकार करते हैं। हिटलर और मुसोलिनी ने व्यवस्थापिकाओं का बनाए रखा यह अपन आप में इनके महत्त्व को

बहुत स्पष्ट कर देता है।

अतः निष्कर्ष में यही कहा जा सकता है कि धातुनिक राजनीतिन व्यवस्थाओं में एकता का नेत्र, राष्ट्रीयता का प्रतीक, शिवायतो को प्रस्तुत करने का मन् और सार राष्ट्र को एक मूल में औपचारिक रूप से बाधन की सरचनात्मक व्यवस्था व्यवस्थापिकाओं के बिना ही नहीं सकती है। इस कारण इनका कम से कम औपचारिक महत्व शायद कभी भी समाप्त नहीं होगा। अन्त में एक महत्वपूर्ण तथ्य का उल्लेख करना उपयुक्त होगा। यह सर्वविदित बात है कि कार्यपालिकाओं की शक्ति व्यवस्थापिकाओं की सहमति से ही बढ़ी है तथा जहाँ वही इन दोनों में मुताबता (confrontation) हुआ है वहाँ अन्ततः कार्यपालिकाएँ ही जीती हैं। अतः देश के मुसलमान सरकार को परिस्थितियों से प्रभावी ढंग से निपटने की अवस्था में रखने के लिये व्यवस्थापिकाओं ने स्वतः अपनी ही सहयोगी कार्यपालिका को अतिरिक्त कार्यभार सौंप दिया है। कार्यपालिकाओं की अमूलपूर्व शक्ति का लोकात्मता में भी अब भी मुख्य आधार व्यवस्थापिकाएँ ही हैं। इसलिए एम. राबर्ट सी. बोन के शब्दों में यह निष्कर्ष निराल सकते हैं कि बीसवीं सदी व्यवस्थापिका-कार्यपालिका के सह-मिलन की सती है।¹⁶ इस तथ्य को इस तरह कहना अधिक उपयुक्त होगा कि वर्तमान सदी के इस दशक में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका का पुनर्मिलन होने लगा है।

द्विसदनात्मकता का सिद्धान्त (THEORY OF DICAMERALISM)

के. सी. ह्योपर ने 1965 में प्रकाशित अपनी पुस्तक सेडिजिस्तलेचर्स में द्विसदनात्मकता के अध्याय की प्रथम पंक्ति में लिखा है कि 'अधिकांशतः आधुनिक व्यवस्थापिकाओं में दो सदन पाए जाते हैं। यहाँ तक कि स्त जैसे आन्तरिकारी राज्य, जो खगम अनीन से नाता तोड़ चुका है, में भी द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका पाई जाती है।'¹⁷ ता पात्रोम्बारा ने 1970 की बात कहते हुए लिखा है कि 108 राज्यों में जहाँ राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाएँ थीं उनमें से 56 राज्यों की व्यवस्थापिकाएँ एकसदनीय थीं।¹⁸ एक लेखक ने 1976 में राष्ट्रीय विधान सभाओं की चर्चा करते हुए 144 राज्यों में से 30 राज्यों में राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाओं का अस्तित्व ही नहीं थाया तथा बाकी के 144 राज्यों में जहाँ राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाएँ थीं उनमें से 63 राज्य एक सदन वाली राष्ट्रीय व्यवस्थापिकाओं की बात बनाए हैं। इससे यह स्पष्ट है कि द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकाओं के बारे में के. सी. ह्योपर का निष्कर्ष आतिपूर्ण ही अधिक है। आज विश्व के आधे से ज्यादा राज्यों में व्यवस्थापिकाएँ एकसदनीय हैं। अतः द्विसदनात्मकता की उपयोगिता के बारे में जकाए की जाने लगी है और इनके पक्ष और विपक्ष में अनेक दलीलें दी जा रही हैं। विधानमंडल

¹⁶K. C. Wheare, *op cit*, p. 197

¹⁷Joseph La Palombara, *op cit*, p. 114,

देशों में द्विसदनात्मक विधान मण्डलों को फासतू की विलासिता माना जाने लगा है। इस कारण इस सम्बन्ध में किसी प्रकार का निष्कर्ष निकालने से पहले द्विसदनात्मकता के विभिन्न पक्षों का व्यवस्थित विवेचन करना आवश्यक है।

द्विसदनात्मकता के सिद्धान्त की व्याख्या (Explanation of the Theory of Bicameralism)

उन्नीसवीं शताब्दी में लोकतन्त्र व्यवस्थाओं के चढ़ने ज्वार ने व्यवस्थापिकाओं की राजनीतिक शक्ति का प्रमुख केन्द्र बना दिया था। शासन शक्ति के वास्तविक केन्द्र होने के कारण यह सब प्रकार के बाहरी नियन्त्रण से मुक्त हो बनने लगी थी। कार्यपालिका व न्यायपालिका तथा सविधान, सभी जन इच्छा का प्रतिनिधित्व करने वाली व्यवस्थापिका के नियन्त्रण में रहे यह प्रवृत्ति जोर पकड़ती जा रही थी। लोकतन्त्र, जिसमें सत्ता अन्ततः जनता में होती है तथा जिसका प्रतिनिधित्व व्यवस्थापिकाएँ ही करती हैं, का तर्काज भी यही था कि व्यवस्थापिकाएँ सम्पूर्ण शक्तियों की द्योतक नियन्त्रक व निर्देशक रहे। अतः व्यवस्थापिकाएँ राजनीतिक शक्ति का केन्द्र बन गईं। सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक सश्रियता व्यवस्थापिकाओं के माध्यम से संचालित और प्रेरित रहने लगी। इस युग की भाग ही ऐसी थी कि व्यवस्थापिकाओं पर बाहर या ऊपर से कोई नियन्त्रण न हो। वैसे भी ऐसी प्रवृत्ति से ओत-प्रोत युग में बाहर के नियन्त्रण न प्रभावी हो सकते थे और न ही निरन्तर तब रह सकते थे तथा व्यवस्थापिकाएँ इन नियन्त्रणों से मुक्त होने की अवस्था में भी थी, क्योंकि उनको सविधान में संशोधन करने से लेकर कार्यपालिका व न्यायपालिका तक की महाभियोग के माध्यम से हटाने का अधिकार था।

इस प्रकार की प्रभुत्व शक्ति से सम्पन्न व्यवस्थापिकाओं के गठन में संगठित राजनीतिक दलों के उद्भव ने दो पेचीदगियाँ आ गईं। एक तो यह कि व्यवस्थापिकाओं का वास्तविक संगठन दलीय आधार पर होने लगा। इससे दूसरी पेचीदगी यह उत्पन्न हो गई कि व्यवस्थापिकाएँ दल के नेतृत्व में, दल के आधार पर कार्य करने के लिए मजबूर होने लगी। इस तरह, राष्ट्रीय विधान मण्डल नाम से राष्ट्रीय और व्यवहार में दलीय संगठन बन गए। व्यवस्थापिकाओं में दलों का प्रभुत्व बढ़ने से दो भ्रान्तिकारी परिवर्तन आ गये। एक तो यह कि व्यवस्थापिकाएँ दलीय हितों की पोषक बनने की अवस्था में घबरेल दी गई और दूसरा यह कि ऐसी व्यवस्थापिकाएँ अपनी मनमानी करने की मैदान्तिक स्थिति में आ गईं। ऐसी व्यवस्थापिकाएँ अगर बहुमत के बल पर राष्ट्र विरोधी कार्य करने लगे तो उनको इससे किस प्रकार रोकना जाए? यह प्रश्न राजनीतिक चिन्तकों की चिन्ता का कारण बनने लगा, क्योंकि अब व्यवस्थापिकाओं का 'स्वर्ण युग' समाप्त होने लगा था तथा कार्यपालिकाओं का चढ़ाव आरम्भ हो गया था। अतः व्यवस्थापिकाओं के सहारे बहुमत दल व बहुमत दल के समर्थन से कार्यपालिका, बेरोकटोक होकर समाज के उन अल्पमध्यकों व विपक्षी दलों से सम्बन्धित नागरिकों के हितों की उपेक्षा न करने लगे त्रिका बहुमत दल से विरोध हो। इसकी मुरझा व्यवस्था करना आवश्यक समझा जाने लगा। नियतकालिक चुनाव तथा सविधान, ऐसी कार्यपालिकाओं की नियन्त्रण

व्यवस्था के प्रभावी माध्यम नहीं रह गये। चुनाव एक अवधि के बाद आते हैं और संविधान में संशोधन का अधिकार व्यवस्थापिकाओं में रहने के कारण यह दोनों नियंत्रण व्यवस्थाएँ, बहुत अधिक व्यावहारिक नहीं रह गईं। इस कारण व्यवस्थापिकाओं की शक्तियों का दुरुपयोग न हो इसकी नीति और नियंत्रण व्यवस्था करना आवश्यक हो गया।

इनकी अनियंत्रण व्यवस्था में इन बातों का ध्यान रखना भी आवश्यक था कि जन-शक्ति का उत्तहित में प्रदान करने वाली व्यवस्थापिकाओं को ऐसी सुदृढ़ नियंत्रण व्यवस्था पशु न बना दे। इसलिए ऐसी नियंत्रण व्यवस्था व संरचना आवश्यक समझी गई जिसमें दो विशेषणाएँ हों। एक तो यह कि वह तब तक व्यवस्थापिका पर कोई नियंत्रण नहीं लगाए जब तक वह सही ढंगों में राष्ट्रीय हित में शक्तियों का दुरुपयोग करती रहे तथा दूसरी बात, नियंत्रण संरचना ऐसी हो जो आवश्यकता पड़ने पर ही प्रभावी व प्रतिक्रियात्मक हो। इसके लिए सर्वोत्तम माध्यम व्यवस्थापिका शक्ति का दो संस्थाओं प्रयाग दो सदनों द्वारा प्रयुक्त करने की व्यवस्था में पाया गया। व्यवस्थापन शक्ति का एक सदन के स्थान पर दो सदन में विहित करना, शक्ति का शक्ति का नियंत्रण और समुचित पदानों की व्यवस्था करने से सम्बन्धित सिद्धान्त ही द्विसदनात्मकता का सिद्धान्त कहा जाता है। इस सिद्धान्त में दूसरे सदन का सामान्यतया प्रथम सदन से कम शक्तियाँ देने का प्रयास सही ठाँपन है कि प्रथम सदन तब तक बरोबरदाश्त कार्य कर सके जब तक वह अपनी शक्तियों का दुरुपयोग नहीं करे। किन्तु प्रथम सदन द्वारा शक्तियों के दुरुपयोग का प्रयास करने ही द्वितीय सदन प्रतिक्रियात्मक के रूप में उपस्थित हो जाए जिसमें सत्ता व नियंत्रण और समुचित या दोहरी उद्देश्य एक साथ पूरा हो जाए। अतः दूसरे विश्वयुद्ध के बाद 1960 तक दो सदनों वाली व्यवस्थापिकाओं का प्रचलन बढ़ने लगा था। इस प्रकार द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकाएँ एक तरफ तो द्वितीय की मजदूरी की द्विसदनात्मकता के रूप में ऐतिहासिक पड़ना के कारण और दूसरी तरफ, व्यवस्थापिका के लोकप्रिय व शक्तिशाली सदन की शक्ति पर राक लगा देने के उद्देश्य से प्रचलित हुई। इस प्रकार, द्विसदनात्मक सदनों की स्थापना का एक कारण ऐतिहासिक अस्तित्व था तथा दूसरा कारण माघ-समस्तकर राजनीतिक शक्ति को नियंत्रित करने की आवश्यकता का था।

द्विसदनात्मकता का अर्थ (The Meaning of Bicameralism)

साधारण अर्थ में द्विसदनात्मकता, व्यवस्थापिका शक्ति का प्रयोग करने वाली संरचनात्मक व्यवस्था में दो पृथक्-पृथक् सदनों का होना है। द्विसदनात्मकता के इस अर्थ में यह आवश्यक है कि वह दोनों सदन भिन्न-भिन्न राष्ट्रीय व्यवस्थापिका कहलाए तथा इन दोनों के द्वारा सम्मिलित रूप में ही सरकार को व्यवस्थापन शक्ति का प्रयोग हो, किन्तु विशेष ढंगों में केवल दो सदनों का होना मात्र द्विसदनात्मकता नहीं कहा जाता है। विशेष अर्थ में व्यवस्थापिका के इन दोनों सदनों का मण्डल, शक्तियाँ और व्यवस्थापन प्रक्रिया में भूमिका भिन्न-भिन्न प्रकार की होने पर ही व्यवस्थापिका को

द्विसदनात्मक कहा जाता है। कुछ अपवादों — अमरीका, स्विट्जरलैण्ड व सोवियत रूस की व्यवस्थापिकाओं, को — छोड़कर इसी अर्थ में द्विसदनीय व्यवस्थापिकाएँ पाई जाती हैं। वैसे उपरोक्त अपवादी देशों में भी दोनों के संगठन में तो काफी असमानता है, किन्तु शक्तियों की दृष्टि से कुछ विशेष समानताएँ होते हुए भी व्यवहार में अनेक असमानताएँ ही पाई जाती हैं। अतः द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका से तात्पर्य ऐसी व्यवस्थापिका से ही है जिसमें दो सदन हों तथा जिसके दोनों सदन हरे दृष्टि से एक से न होकर उनमें संगठनात्मक, प्रक्रियात्मक और शक्तियों सम्बन्धी कुछ अन्तर हो। वर्तमान विश्व की सभी द्विसदनीय व्यवस्थापिकाएँ इसी प्रकार की हैं। महात्तक कि अमरीका, स्विट्जरलैण्ड व सोवियत रूस में भी दोनों सदनो में अनेक प्रकार के अन्तर पाये जाते हैं।

द्वितीय सदन की आवश्यकता (The Necessity of Second Chambers)

द्विसदनात्मकता के सिद्धान्त की व्याख्या करते समय अपरिग्रह रूप से इस बात की धर्चा भी आई थी कि दूसरे सदन की आवश्यकता क्यों होती है? एलेन बाल का कहना है कि द्वितीय सदन की वकालत दो आधारों पर की जाती है। पहला, द्वितीय सदन प्रतिनिधित्व के आधार का क्षेत्र फैला देता है और दूसरे, अतिरिक्त (द्वितीय) सदन, प्रथम सदन द्वारा जल्दबाजी में किए गये कार्य में रोक लगा देता है यानी वह अनुदायी स्थिरतादायक का कार्य करता है और कई विधायी कर्तव्यों में प्रथम सदन की मदद करता है।³⁸ कई विचारक, जिनमें के० सी० ह्यूयर प्रमुख हैं, इस धारणा के पोषक हैं कि व्यवस्थापिका में एक सदन तो कम से कम ऐसा होना चाहिये जो राजनीति से ऊपर तथा इससे अलग हो, ताकि व्यवस्थापिका का कार्य कुछ निष्पक्ष बनाया जा सके। ऐसे लोगों की मान्यता है कि द्वितीय सदन, ऐसे प्रख्यात सम्भजन पुरुषों व नेताओं को, जिन्होंने जीवन के विभिन्न व्यवसायों में महान्तम उपलब्धियाँ प्राप्त की हों तथा जो राजनीति के मामले में तटस्थ रहते हों, प्रतिनिधित्व देने के लिए आवश्यक है। ऐसे महापुरुष राजनीतिक प्रश्नों पर स्वतन्त्र व निष्पक्ष रूप से समय-समय पर विचार-विमर्श करते रहें और राजनीतिक दलों के भावावेश से मुक्त व उनसे अप्रभावित रहे। इस प्रकार का विचार रखने वाले व्यक्ति शायद यह भूल जाते हैं कि इस प्रकार के द्वितीय सदन के सदस्य चाहे कितने ही प्रख्यात व्यक्ति क्यों न हों अगर उन्हें राजनीतिक प्रश्नों पर विचार करना है तो वे राजनीति से मुक्त हो ही नहीं सकते क्योंकि इनको जिन समस्याओं और नीतियों पर राय देनी है या निर्णय लेना है वे समस्याएँ व नीतियाँ दल की कार्य-पालिका द्वारा शुरू की जाती हैं, उससे ही नियम निर्माण प्रक्रिया में नेतृत्व दिया जाता है। वही (दलीय सरकार) उनका समर्थन करती है तथा प्रथम सदन में इस सबकी आलोचना और विरोध विपक्ष के दल या दलों द्वारा होता है। ऐसी अवस्था में वे मुँह कर आगे मसलों पर ऊपर वाला सदन, चाहे कैसे ही महापुरुषों से गठित हो, राजनीति से दूर नहीं रह सकता है।) के० सी० ह्यूयर ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है, 'द्वितीय

³⁸ Alan R. Ball, *op. cit.*, p. 161.

सदन दल राजनीति से ऐसी अवस्था में बँसे मुक्त रहे ? यह दल-राजनीति से मुक्त रहे भी क्यों ? द्वितीय सदन भी तो राजनीतिक व्यवस्था का हिस्सा है इसका काम ही राजनीति है तथा अगर इसको शक्तिशाली होना है तो इसकी दलीयता में पड़ना पड़ेगा।¹²

इससे स्पष्ट है कि दूसरे सदन की आवश्यकता एक स्वतन्त्र, निष्पक्ष या निर्दलीय सदन के रूप में नहीं होती है। इस सम्बन्ध में इतना जरूर माना जा सकता है कि द्वितीय सदन ऐसे लोगों द्वारा गठित हो जो राजनीतिक दलावयगणों पर, निचले सदनों की अपेक्षा कम निर्भर रहे, किन्तु साथ में यह भी स्वीकार करना होगा कि अगर द्वितीय सदन केवल बाद बिवाद की संस्थाएँ न रहकर कुछ शक्ति सम्पन्नता की आकांक्षा रखते हों तो दल व दल-राजनीति उनमें अनिवार्य प्रवेश पा लेगी। ऐसी अवस्था में इनकी दल-राजनीति से मुक्त रखा सक्ता सम्भव नहीं हो सकता।

द्वितीय सदनों की आवश्यकता के सम्बन्ध में किया गया उपरोक्त विवेचन इनसे सम्बन्धित कई पहलुओं का स्पष्टीकरण करता है किन्तु इनकी आवश्यकता के और भी तथ्य हैं जिनकी चर्चा करना अप्रासंगिक नहीं होगा। इनमें से कुछ तथ्य इस प्रकार हैं—

(1) द्वितीय सदनों की व्यवस्था का प्रमुख कारण देश का आकार है। बड़े भू-भाग वाले देशों में द्वितीय सदनों की आवश्यकता महसूस की जाती है। चीन ही इसका एकमात्र अपवाद कहा जा सकता है। छोटे आकार वाले राज्यों में दूसरे सदनों की विलासिता किञ्चित् मानी जाती है। आकार को जनसंख्या के रूप में भी लिया जा सकता है। बड़ी जनसंख्या वाले राज्यों में (उपरोक्त अपवाद को छोड़कर) द्विसदनीय विधान मण्डल ही पाये जाते हैं।

(2) द्वितीय सदनों की व्यवस्था के लिए उत्तरदायी दूसरा तथ्य समाज में विद्यमान विविधता का है। जिन देशों में क्षेत्रीय, साम्प्रदायिक, प्रजातीय, भाषाई सांस्कृतिक और धार्मिक विविधताएँ पाई जाती हैं उनमें इस प्रकार के अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व देने के लिए द्वितीय सदनों का माध्यम उपयोगी सिद्ध हुआ है। यही कारण है कि विविधता वाले बहुल समाजों में द्विसदनात्मक संसद ही अधिक पाई जाती है।

(3) जिन शासनों में समाज व्यवस्था ऐसे विरोधी तथा किसी भी प्रकार अनुकूलित न होने वाले या उप-राष्ट्रीयता वाले केन्द्रों से युक्त हो वहाँ सघर्षवाद अपनाया जाता है। संघीय संसद में दूसरे सदन की व्यवस्था करके इन दिनों में सामंजस्य स्थापित करने का सरचनात्मक साधन उपलब्ध करवाया जाता है। यही कारण है कि दुनिया का कोई भी सघर्षात्मक राज्य द्विसदनीय व्यवस्थापिका वाला नहीं है।¹³

(4) विचारधारा का एक सदन या दो सदनों वाली व्यवस्थापिकाओं के सगठन में महत्वपूर्ण योग होता है। जहाँ केवल एक ही विचारधारा हो, एक ही दल हो, एक ही समाज में वर्ग हों और समाज के एक से हित हो वहाँ दूसरे सदन की आवश्यकता नहीं होती है। ऐसे विचारधाराई राज्य रूस, चेकोस्लोवाकिया और युगोस्लाविया में एक-

सदनीय व्यवस्थापिकाओं का नहीं होना सभात्मकता, सामाजिक बहुलता व अन्य विविधताओं में एकता लाने के लिए दूसरे सदनों की अनिवार्यता के आधार पर स्पष्ट किया जा सकता है।

इस तरह द्वितीय सदनों की आवश्यकता के विविध कारण हैं। हमने इनमें से कुछ महत्वपूर्ण तथ्यों का ही यहाँ उल्लेख किया है। कुछ तथ्य जो यहाँ छूट गये हैं या जान-बूझकर छोड़ दिये गये हैं उनका उल्लेख हम द्वितीय सदनों की उपयोगिता व लाभों के विवेचन में ही करेंगे।

द्वितीय सदनों का संगठन (Organisation of Second Chambers)

दूसरे सदन व संगठन के बारे में लिखने से पहले थोड़ा इस बात पर विचार करना उपयुक्त रहगा कि वास्तव में दूसरा सदन व्यवस्थापिका के किस सदन को कहा जाता है। सभी देशों में दूसरे सदन से एक सा तात्पर्य नहीं लिया जाता है। अनेक देशों में लोकप्रिय ढंग में जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचित सदन को प्रथम और अप्रत्यक्ष ढंग से निर्वाचित, वशागत या मनोनीत सदन को द्वितीय सदन कहते हैं। किन्तु इनके अन्तर का यह आधार ठीक नहीं है, क्योंकि अमरीका और आस्ट्रेलिया में दोनों ही सदन प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं तथा नीदरलैंड और स्वीडन में लोकप्रिय निर्वाचित सदन को द्वितीय और अप्रत्यक्ष ढंग से निर्वाचित सदन को, प्रथम सदन कहते हैं। अतः इनमें अन्तर करने का निर्वाचन का आधार ठीक नहीं बैठता है। इससे बचने का दूसरा रास्ता है कि हम इन्हें प्रथम और द्वितीय सदन नहीं कहकर ऊपर वाला सदन और नीचे वाला सदन कहें, किन्तु उसमें भी परेशानियाँ हैं। अनेक राज्यों में यह भेद करना सम्भव ही नहीं है। अतः यहाँ प्रथम और द्वितीय सदन का इनके सर्वाधिक प्रचलित अर्थ में ही प्रयोग किया जा रहा है।

दूसरे सदनों का संगठन किस प्रकार किया जाए यह अनेक बातों पर निर्भर करता है। इनके संगठन का पहला नियामक इनकी शक्तियों का है। अगर प्रथम सदन से कम शक्तियाँ दनी हैं तो संगठन लोकप्रिय चुनाव के आधार पर नहीं किया जा सकता। दूसरी बात जो संगठन में महत्वपूर्ण है वह दूसरे सदन की भूमिका से सम्बन्धित है। तीसरी बात यह देखनी होगी कि शासन-व्यवस्था एकात्मक है या सभात्मक। चौथी बात यह देखनी पड़ती है कि शासन प्रणाली का रूप संसदीय है या अध्यक्षीय। बैसे इन सब तथ्यों का द्वितीय सदनों के संगठन से सावयवी सम्बन्ध तो नहीं है फिर भी इनका संगठन पर प्रभाव अवश्य पड़ता है। अतः दूसरे सदनों के संगठन में इनका ध्यान रखा जा सकता है।

दूसरे सदनों का संगठन तीन प्रकार का हो सकता है। प्रथम प्रकार के संगठन के अन्तर्गत वशागत द्वितीय सदन आते हैं। जैसे ब्रिटेन की लॉर्ड सभा है। दूसरे प्रकार के सदन मनोनीत सदस्यों वाले होते हैं, इसका उदाहरण कनाडा की संसद का दूसरा सदन है। तीसरा प्रकार निर्वाचित सदनों का है। सामान्यतया यही प्रकार अधिक प्रचलित है। कुछ द्वितीय सदन में निर्वाचन के साथ ही कुछ सदस्यों को मनोनीत करने का प्रावधान

भी होता है। उदाहरण के लिए, भारत की राज्यसभा में 12 सदस्यों का राष्ट्रपति द्वारा मनोनयन होता है। निर्वाचित सदनों में प्रत्यक्ष निर्वाचन भी प्रचलित है और अप्रत्यक्ष निर्वाचनों का भी चलन है। अमरीका और आस्ट्रेलिया को छोड़कर अधिकांश राज्यों में (स्विट्जरलैंड सहित भी प्रत्यक्ष निर्वाचन का आधार अपने द्वितीय सदनों के संगठन में प्रयुक्त करते हैं, किन्तु सघात्मक व्यवस्था के कारण इनका प्रत्यक्ष निर्वाचन क्रमशः केन्द्रीय व गणतन्त्रों के नियमों के अनुसार होता है) अप्रत्यक्ष चुनावों द्वारा ही संगठित किए जाते हैं। अमरीका में सर्वघात्मक व्यवस्था तो अप्रत्यक्ष चुनावों की थी किन्तु सीनेट की अधिक शक्ति सम्पन्न अवस्था के कारण 1913 में संशोधन द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचनों की व्यवस्था की गई। अतः प्रचलित प्रवृत्ति यही है कि द्वितीय सदनों का संगठन अप्रत्यक्ष चुनावों द्वारा ही किया जाए।

द्वितीय सदनों के संगठन में एक प्रश्न यह भी उठता है कि इनका कार्यकाल कितनी अवधि तक का हो? इस सम्बन्ध में समान कार्यकाल वाले द्वितीय सदन स्विट्जरलैंड व सोवियत रूस में पाये जाते हैं। जबकि अधिकांश राज्यों में दूसरे सदन, स्थायी सदनों के रूप में व्यवस्थित किए जाते हैं जिनके सदस्यों को एक निश्चित विधि से बदलने की व्यवस्था होती है। जैसे भारत व अमरीका में एक-तिहाई सदस्य हर दूसरे वर्ष बदल जाते हैं। वैसे इनके सदस्यों का कार्यकाल प्रथम सदन से अधिक अवधि का होता है। भारत व अमरीका में यह छ वर्ष का है।

सघात्मक व्यवस्थाओं में द्वितीय सदनों का संगठन एक और समस्या पैदा कर देता है। सघीय राज्यों में द्वितीय सदन स्पष्टतः इकाइयों का प्रतिनिधित्व करते हैं। अतः यह प्रतिनिधित्व इकाई के आधार पर समान रूप से दिया जाए या इसका कोई और आधार अपनाया जाए? अमरीका में हर राज्य से दो प्रतिनिधि, आस्ट्रेलिया में हर राज्य से दस प्रतिनिधि तथा स्विट्जरलैंड में एक केन्द्रीय से दो प्रतिनिधि आते हैं। किन्तु भारत में राज्यों के इकाई के रूप में समान प्रतिनिधित्व की नहीं अपनाया गया है। यही राज्यों की इकाई और जनसंख्या दोनों को आधार बनाया गया है। इस सम्बन्ध में भी कोई निश्चित नियम नहीं है, किन्तु आम धारणा यह है कि सघीय राज्यों में इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व देना ज्यादा उपयुक्त होता है।

आयरलैंड व यूगोस्लाविया में दूसरे सदनों के संगठन में दूसरा ही आधार लिया गया है। इनमें प्रतिनिधित्व न्यायतामिक प्रतिनिधित्व पर आधारित है, जिसमें सदस्यों को विभिन्न व्यवसायों और देशों द्वारा चुना जाता है। अधिकांश सघात्मक तथा ससंघीय शासनों में द्वितीय सदन के सदस्य या तो मनोनीत किए जाते हैं या इनका परोक्ष निर्वाचन होता है। नार्वे में निर्वाचन व संगठन का विविध ढंग काम में लाया जाता है। यहाँ केवल एक निर्वाचित सदन ही द्विसदनीय विधान मण्डल के रूप में कार्य करने के लिए दो सदनों में विभाजित कर दिया जाता है।

इस प्रकार, द्वितीय सदनों का संगठन एक से साचे में ढला हुआ नहीं दिखाई देता है। इनके संगठन की अनेक विधियाँ व विविध आधार हैं और यह बहुत कुछ इनकी शक्तियों व राजनीतिन सत्ता की विशेषता पर निर्भर करता है। समाज की बदलता भी इसमें

एक तथ्य के रूप में रहती है। यही कारण है कि मोवियत हस में दूसरे सदन का संगठन, अनेक संसदियों व राष्ट्रीयताओं को पृथक् से प्रतिनिधित्व देकर किया जाता है।

द्वितीय सदन की शक्तियाँ व प्रथम सदन से सम्बन्ध (Powers of Second Chambers and their Relationship with the First Chamber)

द्वितीय सदन की शक्तियों व प्रथम सदन से सम्बन्धों के बारे में भी कोई निश्चित प्रतिमान प्रचलित नहीं है। हम पहले देख चुके हैं कि दूसरे सदन के संगठन की विशेषता और निर्वाचन के ढंग तथा प्रतिनिधित्व के आधार पर उनकी शक्तियाँ आधित हो जाती हैं। दूसरे सदन के प्रतिनिधित्व सम्बन्धी आधार को हम प्रत्यक्ष रूप से इनकी शक्तियों से जुड़ा हुआ पाते हैं। इस सम्बन्ध में माना जाता है कि इनका संगठन इस प्रकार हो जिससे द्वितीय सदन को पर्याप्त शक्ति प्राप्त हो तथा उसकी उपयोगिता बनी रहे। इनकी शक्तियों के तीन प्रतिमान प्रचलित हैं। यह प्रतिमान इस प्रकार हैं —

- (1) प्रथम सदन से कम शक्तियाँ।
- (2) प्रथम सदन के बराबर शक्तियाँ।
- (3) प्रथम सदन से अधिक शक्तियाँ।

शक्तियों की दृष्टि से इन्हें प्रथम सदन से कम शक्तियाँ देने की प्रथा ही अधिक प्रचलित है। फिर भी प्रश्न यह उठता है कि कितनी कम शक्तियाँ दी जाएँ? इस बारे में यही कहा जा सकता है कि इनकी शक्तियाँ इतनी हो जिससे यह उपयोगी बनें रहे पर इतनी कम शक्तियाँ भी न हों कि दूसरे सदन निरर्थक बन जाएँ। "बहुमत शासन के मापदण्ड से देखने पर प्रथम सदन सामान्यतया अधिक प्रतिनिधित्व होता है और सामान्यतया उसे प्रमुख भूमिका दी जाती है तथा अन्ततोगत्वा उसे द्वितीय सदन की बाधा को लाघने दिया जाता है। यद्यपि विधि-निर्माण के बड़े भाग पर कार्यपालिका का नियन्त्रण होने से द्वितीय सदन की बाधा का कार्यपालिका पर प्रभाव अधिक प्रत्यक्ष रूप से पड़ता है। निश्चय ही द्वितीय सदन विधेयकों को आरम्भ या सशोधित करके विधायी कार्यक्रम में निम्न सदन की सहायता कर सके इसका ध्यान रखना आवश्यक है।"⁴⁰ अतः आम धारणा यही है कि द्वितीय सदन को प्रथम सदन के अधीन रखा जाए और इसका संगठन इस प्रकार किया जाए जिससे यह उसके अधीन ही बना रहे। दूसरे सदन के संगठन को इसकी शक्तियों पर अनिवार्य प्रभाव पड़ता है जैसे अगर दूसरे सदन की शक्तियों की दृष्टि से प्रथम सदन से कम शक्तियाँ देकर उसके अधीन कर दिया जाए किन्तु उसका संगठन अगर प्रत्यक्ष चुनावों से किया जाए तो व्यवहार में दूसरा सदन भी जनता का सीधा प्रतिनिधित्व करने वाला सदन होने के कारण शक्तिशाली बन जाएगा। इसलिए इस सम्बन्ध में यही निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि दूसरे सदन को इस प्रकार संगठित किया जाए जिससे यह प्रथम सदन से कम शक्तियाँ प्राप्त होने के कारण वास्तव में उनके अधीन रहे।

शक्तियों का दूसरा प्रतिमान दोनों सदन की समान शक्तियों का है। इस सम्बन्ध में

राजनीतिक विचारको का कहना है कि यह प्रतिमान दूसरे सदनों को उपयोगी नहीं रहने देता है। वे० सी० ह्यूबर ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि 'अगर दोनों सदन सहमत होते हैं तो यह सौभाग्य होगा किन्तु यह निरर्थक होगा तथा अगर दोनों असहमत होते हैं तो यह सीतानी होगी।'⁴¹ इस सम्बन्ध में एबे सियेज का नयन तो एक तरह से कहावत ही बन गया है। उसने कहा है कि यदि द्वितीय सदन प्रथम सदन से सहमत होता है तो वह (द्वितीय सदन) अनावश्यक है। यदि वह असहमत होता है तो वह कष्टदायक है।' इसमें स्पष्ट है कि दोनों सदनों की समान शक्तियाँ अनावश्यक हैं तथा द्विसदनात्मकता के सिद्धान्त के प्रतिकूल पड़ने वाली व्यवस्था मानी जाती है। इस बात के समर्थन स्विट्जरलैण्ड व सोवियत संघ में दोनों की समान शक्तियों के बावजूद व्यवस्थापिका के मुचाह रूप से कार्य करने की दलील दे सकते हैं किन्तु यह अन्य कारणों से मुचाह रूप से कार्य कर पाते हैं तथा इन दोनों देशों की शासन प्रणालियों से परिचित पाठक को यह सब समझाने की आवश्यकता नहीं है।

दोनों सदनों की समान शक्तियाँ संसदीय प्रणाली में तो बहुत जटिलताएँ उत्पन्न कर सकती हैं। संसदीय शासन में मन्त्रिमण्डल व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है और यह उत्तरदायित्व लोकप्रिय सदन के प्रति ही होता है। अगर दोनों सदन एक ही शक्तियाँ रखने वाले हों तो यह उत्तरदायित्व दोनों सदनों के प्रति होना आवश्यक होगा। यह व्यवहार में कैसे सम्भव बनाया जा सकता है? इससे कई व्यावहारिक पेचीदगियाँ उत्पन्न हो जाती हैं। पहली कठिनाई तो यह उत्पन्न होगी कि अगर एक सदन का विश्वास रहे और दूसरे सदन का विश्वास मन्त्रिमण्डल में न हो तो क्या किया जाए? दूसरी पेचीदगी उस समय आएगी जब दोनों सदनों में अलग-अलग दलों का बहुमत हो। दोनों सदनों के संगठन अलग-अलग विधि से होने के कारण यह सम्भव है, उस अवस्था में संसदीय शासन ठप्प होने की अवस्था उत्पन्न हो जाएगी। अतः संसदीय शासन में इनकी समान शक्तियों की अवस्था में रखा ही नहीं जा सकता है।

शक्तियों का तीसरा प्रतिमान पहले सदन से दूसरे सदन की अधिक शक्तियों का है। यह अमेरिका के सीनेट की अगुआई स्थिति के कारण है। वहाँ शक्तियों के पृथक्करण के साथ ही साथ नियन्त्रण सन्तुलन की व्यवस्था करने के लिए सीनेट को कार्यपालिका का नियन्त्रक बनाया गया। अतः इसकी अधिक शक्तियाँ दी गईं। वैसे दूसरे सदनों का प्रथम सदन से अधिक शक्तियाँ देने की बात सामान्यतया स्वीकार नहीं की जाती है। अधिकांश दूसरे सदनों की प्रथम सदनों से कम शक्तियाँ दी जाती हैं तथा उनका संगठन इस प्रकार किया जाता है जिससे वे उपयोगी भूमिका निभाने की अवस्था में रहे तथा उनके अनावश्यक रूप से बाधा बनने पर प्रथम सदन उस बाधा को साधन की व्यवस्थाओं से मुक्त रह सके।

द्वितीय सदनों की उपयोगिता या लाभ (The Utility or Merits of Second Chambers)

के० सी० ह्यूयर् ने दूसरे सदनों की उपयोगिता के बारे में लिखा है कि "बहुत सामान्य शब्दावली में यह कहा जा सकता है कि द्वितीय सदन दूसरे मत (second opinion) की व्यवस्था करते हैं।"⁴² पर यहाँ यह प्रश्न उठाया जा सकता है कि क्या एक ही समय में एक ही देश में दूसरा मत होता है? अगर दूसरा मत होता है फिर तीसरा चौथा... मत भी होगा? ऐसी अवस्था में दूसरे मत की ही अभिव्यक्ति करने की संस्थात्मक व्यवस्था क्यों की जाए? फिर यह भी प्रश्न उठता है कि अप्रत्यक्ष रूप से गठित दूसरे सदन क्या सही रूप में दूसरा मत प्रकट करने की क्षमता रखते हैं? इन प्रश्नों का सरल-सा उत्तर नहीं दिया जा सकता। इसके लिए यह अनिवार्य होगा कि दूसरे सदनों का गठन प्रकार्यात्मक (functional) आधार पर किया जाए जिससे वे कम से कम पेशेवरता के प्रवक्ता बन सकें। इस सम्बन्ध में ह्यूयर् ने अच्छा सुझाव दिया है: "प्रथम सदन लोगों का उनके निवास स्थान के आधार पर प्रतिनिधित्व करते हैं तथा द्वितीय सदनों को लोग किस प्रकार अपनी जीविकोपार्जन करते हैं तथा किसके लिए कार्य करते हैं इसका प्रतिनिधित्व करना चाहिए।"⁴³ ह्यूयर् ऐसे द्वितीय सदनों का पक्ष लेते हैं जो प्रकार्यात्मकता या पेशेवरता के आधार पर संगठित हों। अब ऐसी प्रवृत्ति बलवती भी होती जा रही है। फ्रांस में पाचवें गणतन्त्र के संविधान में 'इकोनोमिक एण्ड सोशल काउंसिल' की व्यवस्था, आयरलैण्ड के गणतन्त्र, युगोस्लाविया व जापान में भी ऐसे पेशेवर संगठनों की संसदों के साथ ही व्यवस्था है, किन्तु इनको द्वितीय सदन नहीं कहा जा सकता। वैसे भी इससे दूसरे मत की समस्या ज्यों की त्यों बनी रहती है। अगर दूसरा मत प्रकट करने वाले द्वितीय सदन व्यवस्थित ढंग भी लिए जाए तो भी इससे यह समस्या उत्पन्न हो जाएगी कि इनमें से कौन से मत की प्रमुखता दी जाए? अतः इस सम्बन्ध में अभी तक कोई सुनिश्चित दिशा निर्देश नहीं मिल पाया है। अभी भी दूसरे मत की अभिव्यक्ति के मंच के रूप में दूसरे सदन की आवश्यकता पर गम्भीर मतभेद बने हुए हैं। अतः यहाँ पर इनकी कुछ सामान्य उपयोगिताओं का ही विवेचन किया जा रहा है।

दूसरे सदनों की व्यवस्था से प्रथम सदन की जल्दबाजी व दलीय आधार पर कार्य करने की प्रवृत्ति पर रोक लगती है। जैसा कि लेकी ने कहा है, "नियन्त्रक, संशोधक एवं बाधक प्रभाव के लिए द्वितीय सदन की आवश्यकता ने प्रायः एक सर्वमान्य सिद्धान्त का स्थान ले लिया है।"⁴⁴ ब्लुशली ने तो इसकी उपयोगिता को इस प्रकार समझाया है कि दो आँखों की अपेक्षा चार आँखें सदा अच्छा देखती हैं। विशेषतः जब किसी विषय पर विभिन्न दृष्टिकोणों से विचार करना आवश्यक हो।)

इससे प्रथम सदन की स्वेच्छाचारिता पर अनुशङ्का सगुण्य है। केवल प्रथम सदन ही

⁴²Ibid., p. 209.

⁴³Ibid., p. 214

⁴⁴Lecky, *Democracy and Liberty*, Vol I, London, Oxford University Press, 1965, p. 299

शक्तियों का एकमात्र प्रयोगकर्ता नहीं होता ही तो वैसे ही यह संयमित हो जाता है। अतः दूसरे सदन का होना ही प्रथम सदन की सीमाओं में रखने के लिए पर्याप्त होता है।

यह समाज के विशेष हितों की प्रतिनिधित्व प्रदान करने की व्यवस्था करता है, क्योंकि दूसरे सदन का गठन सामान्यतया उस प्रकार नहीं होता है जिस प्रकार प्रथम सदन का होता है। भारत की राज्य सभा में 12 सदस्यों को मनोनीत करने का प्रावधान विशेष हितों के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था करना माना जा सकता है।

दूसरा सदन व्यवस्थापन कार्यों में प्रथम सदन का सहायक होता है। विवादरहित विषयों व विषयों पर विचार-विमर्श करके दूसरा सदन, प्रथम सदन के लिए, महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर लम्बी वक्तों व गहनता से विचार सम्भव बनाने का समय उपलब्ध करा देता है।

संघात्मक व्यवस्थाओं में इनकी उपयोगिता इकाइयों के हितों की रक्षा करने में निहित मानी जाती है। यही कारण है कि संघात्मक व्यवस्थाओं में इनको अतिरिक्त माना जाता है। विश्व का कोई भी संघात्मक राज्य, एकात्मक राज्य की तरह एकादनीय नहीं हो सकता है। कम से कम आज तक तो ऐसा संघात्मक राज्य नहीं है जहाँ की व्यवस्थापिका एकसदनीय हो।

उपरोक्त उपयोगिता व साधों के अतिरिक्त दूसरे सदन की उपस्थिति का मनोवैज्ञानिक प्रभाव बहुत महत्त्वपूर्ण है। अधिकांश राजनीतिशास्त्रियों ने इस तरफ ध्यान नहीं दिया है। दूसरा सदन होने से जनता पर यह मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ता है कि उनकी प्रथम सदन की दलीय आशयमनता से सुरक्षा की व्यवस्था बनी हुई है। केवल दूसरे सदन का होना मात्र जनता की मन स्थिति में यह भाव सा देता है कि वह दलीय आतंक और बहुमत दल की मनमानी से बचाई जाती है। इससे दूसरे सदन की राजनीतिक व्यवस्था की बनाए रखने में महत्त्वपूर्ण भूमिका हो जाती है। यद्यपि कानूनी दृष्टि से और व्यवहार में सामान्यतया द्वितीय सदन प्रथम सदन की एक सीमा के बाद रोक नहीं सकते हैं, फिर भी आम जनता इतनी पेचीदगिरी नहीं समझती है। प्रथम सदन और दूसरे सदन में क्या सम्बन्ध है यह आम आदमी की चिन्ता नहीं होती है। उनको दूसरे सदन की उपस्थिति यह सारबना दिलाने में सहायक है कि उनके साम दलीय बहुमत के आधार पर अत्याचार नहीं होने दिए जाएंगे। अल्पमतियों को लेकर यह पहलू बहुत उपयोगी बन जाता है। अतः द्वितीय सदन एक नहीं अनेक कारणों से उपयोगी है। विशेषकर बहुत समाजों में एकता व ठोसता बनाए रखने में दूसरे सदन बहुत उपयोगी हैं।

द्वितीय सदन की आलोचना (Criticisms of Second Chambers)

दुनिया के आधे से ज्यादा राज्यों में दूसरे सदन का न होना यह प्रश्न उठा देता है कि आखिर ऐसे क्या कारण हैं जिनकी वजह से अनेक देशों में द्विसदनात्मकता को अमान्य ठहराया गया है? श्रीलंका में 1970 के आम चुनावों के बाद सत्ताह्व दल ने दूसरे सदन (सीनेट) को समाप्त करने की घोषणा की तथा उसके द्वारा निर्मित नये संविधान में

एकसदनीय व्यवस्थापिका अपनाई गई। इस दशक में स्वतन्त्र होने वाले सभी राज्यों में एकसदनीय व्यवस्थापिकाएँ हैं या इनको अपनाने की मांग की जा रही है। इसका अर्थ यही है कि द्विसदनात्मकता में कुछ ऐसे दोष हैं जिनसे मुक्त रहने के लिए अधिकांश नये राज्यों ने एकसदनीय व्यवस्थापिकाएँ अपनाना अच्छा समझा है। मुख्यतया दूसरे सदनों को लेकर निम्नलिखित आलोचनाएँ की जाती हैं।

दूसरा सदन समाज के दूसरे मत का अभिव्यक्तक बनकर, समाज को विभाजित करने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन देता है। इस आलोचना में विशेष तथ्य नहीं दिखाई देता है, क्योंकि दूसरे मत का अर्थ आलोचक यहाँ दूसरे मत को बिचारधारा से लेते हैं जो व्यवहार में सही हो यह आवश्यक नहीं है।

दूसरे सदन की व्यवस्था दोनों सदनों में अनावश्यक गतिरोध उत्पन्न करती है, विशेषकर उस समय जब दोनों सदनों में अलग अलग दलों का बहुमत हो। दोनों सदनों का संगठन अलग-अलग विधियों से होने के कारण यह परिस्थितियाँ लोकतान्त्रिक राज्यों में बढ़ावा आ जाती हैं। श्रीलंका में दूसरे सदन को समाप्त करने के निर्णय के पीछे प्रमुख कारण यही था कि वह गतिरोध का साधन बन गया था। अमरीका में उस समय कभी-कभी गम्भीर संकट उत्पन्न हो जाते हैं जब कार्यपालिका वाले दल का केवल एक सदन में बहुमत हो और दूसरा सदन अन्य दल द्वारा नियन्त्रित हो।

लोकमत को विभक्त करने का आरोप भी दूसरे सदन पर लगाया जाता रहा है तथा छोटे-छोटे नवोदित राज्यों में यह मांग्यता उत्पन्न बन रही है कि छोटे राज्यों के लिए यह अनावश्यक वित्तसिद्धा से अधिक कुछ नहीं हो सकता। इसी तरह, यह भी कहा जाता है कि संघात्मक व्यवस्थाओं में भी यह ऐंजी दिया ही उत्पन्न करता है। यह राज्यों के प्रतिनिधित्व की आड़ में सारे राष्ट्र की आवाज को चुप करने की भूमिका निभा सकता है। अमरीका में ऐसा अनेक बार हुआ है। भारत में भी बैंकों के राष्ट्रीयकरण तथा राजाओं के 'प्रीवी पर्सन' के मामलों में ऐसा हुआ है।

शायद इन्हीं कमियों के कारण आधुनिक व्यवस्थापिकाएँ एकसदनीय होने की प्रवृत्ति से प्रेरित हैं। जैसा कि हमने इस अध्याय के आरम्भ में लिखा है कि दुनिया के आँख से अधिक राज्यों में एकसदनीय व्यवस्थापिकाओं के आकड़े भी इसी प्रवृत्ति का संकेत करते हैं कि एकसदनात्मकता अधिक प्रचलन में आती जा रही है, किन्तु यह आकड़े भ्रान्ति उत्पन्न करने वाले ही हैं। इनसे इस प्रवृत्ति का सतही संकेत तो मिलता है कि अधिकाधिक व्यवस्थापिकाएँ एकसदनीय होती जा रही हैं किन्तु इसके कारण कुछ और हैं यह भी सम्भव है। इसका उल्लेख हम द्विसदनात्मकता के भविष्य के शीर्षक के अन्तर्गत करेंगे।

द्विसदनात्मकता का भविष्य : एक मूल्यांकन (The Future of Bicameralism . An Evaluation)

व्यवस्थापिकाओं में एकसदनीयता की प्रवृत्ति का उल्लेख हमने ऊपर के विवेचन में किया है। इस निष्कर्ष का आधार अधिकांश आधुनिक राज्यों में एकसदनीय व्यवस्था-

एकसदनीय व्यवस्थापिका अपनाई गई। इस दशक में स्वतन्त्र होने वाले सभी राज्यों में एकसदनीय व्यवस्थापिकाएँ हैं या इनको अपनाने की मांग की जा रही है। इसका अर्थ यही है कि द्विसदनात्मकता में कुछ ऐसे दोष हैं जिनसे मुक्त रहने के लिए अधिकांश नये राज्यों ने एकसदनीय व्यवस्थापिकाएँ अपनाना अच्छा समझा है। मुख्यतया दूसरे सदनों को लेकर निम्नलिखित आलोचनाएँ की जाती हैं।

दूसरा सदन समाज के दूसरे मत का अभिव्यक्तक बनकर, समाज को विभाजित करने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन देता है। इस आलोचना में विशेष तथ्य नहीं दिखाई देता है, क्योंकि दूसरे मत का अर्थ आलोचक यहाँ दूसरे दल की विचारधारा से लेते हैं जो व्यवहार में सही हो यह आवश्यक नहीं है।

दूसरे सदन की व्यवस्था दोनों सदनों में अनावश्यक गतिरोध उत्पन्न करती है, विशेषकर उस समय जब दोनों सदनों में अलग अलग दलों का बहुमत हो। दोनों सदनों का संगठन अलग-अलग विधियों से होने के कारण यह परिस्थितियाँ लोकतान्त्रिक राज्यों में बहुधा आ जाती हैं। श्रीलंका में दूसरे सदन को समाप्त करने के निर्णय के पीछे प्रमुख कारण यही था कि वह गतिरोध का साधन बन गया था। अमरीका में उस समय कभी-कभी गम्भीर संकट उत्पन्न हो जाते हैं जब कार्यपालिका वाले दल का केवल एक सदन में बहुमत हो और दूसरा सदन अन्य दल द्वारा नियन्त्रित हो।

लोकमत को विभक्त करने का आरोप भी दूसरे सदन पर लगाया जाता रहा है तथा छोटे-छोटे नवोदित राज्यों में यह मांग्यता बलवती बन रही है कि छोटे राज्यों के लिए यह अनावश्यक विलासिता से अधिक कुछ नहीं हो सकता। इसी तरह, यह भी कहा जाता है कि संघात्मक व्यवस्थाओं में भी यह पेचीदगियाँ ही उत्पन्न करता है। यह राज्यों के प्रतिनिधित्व की आठ में सारे राष्ट्र की आवाज को चुप करने की भूमिका निभा सकता है। अमरीका में ऐसा मनक बार हुआ है। भारत में श्री बँकी के राष्ट्रीयकरण तथा राजाओं के 'प्रोवी पर्सो' के मामले में ऐसा हुआ है।

शापद इन्हीं कमियों के कारण आधुनिक व्यवस्थापिकाएँ एकसदनीय होने की प्रवृत्ति से प्रेरित हैं। जैसा कि हमने इस अध्याय के आरम्भ में लिखा है कि दुनिया के आधे से अधिक राज्यों में एकसदनीय व्यवस्थापिकाओं के आकड़े भी इसी प्रवृत्ति का संकेत करते हैं कि एकसदनात्मकता अधिक प्रचलन में आती जा रही है, किन्तु यह आकड़े भ्रांति उत्पन्न करने वाले ही हैं। इनसे इस प्रवृत्ति का सतही संकेत तो मिलता है कि अधिकाधिक व्यवस्थापिकाएँ एकसदनीय होती जा रही हैं किन्तु इसके कारण कुछ और हैं यह भी सम्भव है। इसका उल्लेख हम द्विसदनात्मकता के भविष्य के शीर्षक के अन्तर्गत करेंगे।

द्विसदनात्मकता का भविष्य : एक मूल्यांकन (The Future of Bicameralism . An Evaluation)

व्यवस्थापिकाओं में एकसदनीयता की प्रवृत्ति का उल्लेख हमने ऊपर के विवेचन में किया है। इस निष्कर्ष का आधार अधिकांश आधुनिक राज्यों में एकसदनीय व्यवस्था-

क्योंकि वर्तमान विश्व के करीब 150 राज्यों में से 60 राज्य आकार व जनसंख्या की दृष्टि से इतने छोटे हैं कि द्वितीय सदन मात्र विलासिता के अलावा इन राज्यों में जो कोई उपयोगिता नहीं रख सकता है। बाकी के राज्यों में 30 ऐसे हैं जहाँ तानाशाही के कारण व्यवस्थापिकाएँ ही नहीं तथा जो बचे हैं उनमें से कुछ में तानाशाही के कारण एकसदनीय व्यवस्थापिकाएँ ही पाई जाती हैं। इस तरह, द्विसदनीय व्यवस्थापिकाओं की संख्या का कम होना इनका निरर्थकता का संकेतक नहीं है।

लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में अगर उनके सभाज बहुल नहीं हैं तथा जनसंख्या व आकार छोटा है तो अवश्य ही एकसदनीय विधानपालिकाएँ प्रचलित होंगी। किन्तु आकार व जनसंख्या की दृष्टि से बड़े लोकतान्त्रिक राज्यों में दो सदनों वाली व्यवस्थापिकाओं के समर्थकों की संख्या काफी है। यहाँ तक कि शक्तिरहित ब्रिटिश लॉर्ड सभा अभी भी बनी हुई है। यहाँ तक कि उसमें न सुधार हुआ है और न ही उसे समाप्त किया गया है। इससे दूसरे सदनों की वास्तव में उपयोगिता की पुष्टि होती है। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाएँ राजनीतिक दलों के आधार पर ही संगठित होती हैं और दो के आधार पर ही कार्य करती हैं। इस कारण, व्यवस्थापिकाओं के दोनो ही एक इकाई के रूप में कार्य करते हैं और सम्पूर्ण इकाई के रूप में ही जनता के प्रति उत्तरदायी माने जाते हैं।

कुछ लेखक यह बात कहते हैं कि आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में अब विधायकों को निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधि नहीं मानकर राष्ट्रीय प्रतिनिधि माना जाता है। इस कारण संसद की एकसदनीयता या द्विसदनात्मकता का विचार ही निरर्थक हो गया है। सी० एफ० स्ट्रांग ने इस सम्बन्ध में यहाँ तक लिखा है कि, "व्यवस्थापिका चाहे एक सदन वाली हो या दो सदनों वाली हो, चाहे प्रत्यक्ष निर्वाचन से संगठित हो या अप्रत्यक्ष निर्वाचन से, चाहे बहुवर्णानुगत हो अथवा मनोनीत, अन्ततोगत्वा वह अपन लक्ष्यों और उत्तरदायित्वों की दृष्टि से एक प्रतिनिधि सदन ही होती है जो सम्पूर्ण राष्ट्र का समग्र रूप से प्रतिनिधित्व करती है। निर्वाचन पद्धति और निर्वाचन क्षेत्र तो मात्र साधन होते हैं, साध्य तो राष्ट्र-कल्याण ही होता है। राष्ट्रीय कल्याण में क्षेत्रीय कल्याण स्वतः समाहित रहता है। साथ ही क्षेत्रीय समस्याओं के प्रतिनिधित्व और समाधान के लिए प्रान्तीय सरकारें तथा म्यानीय स्वशासी संस्थाएँ ही अधिक उपयुक्त रहती हैं। इसलिए प्रतिनिधि सदन को राष्ट्रीय सदन ही कहा जाना चाहिए।" इस तर्क से तो यही निष्कर्ष निकलता है कि सभात्मक व्यवस्थाओं का छोड़कर दूसरी शासन व्यवस्थाओं में दूसरे सदन की कोई आवश्यकता ही नहीं है।

इस तर्क से भी अधिक यजनदार तर्क स्वयं व्यवस्थापिकाओं की कार्यक्षमता व वास्तविक शक्तियों से सम्बन्धित है। जब व्यवस्थापिकाएँ कार्यपालिकाओं के हाथों की कठपुतली बनती जा रही है तथा कम से कम सरकारी कार्यों का निष्पादन तो कार्यपालिका की इच्छा के अनुसार ही करती है तब दूसरा सदन हो या नहीं हो, कम से कम गंभीर कार्यों का निष्पादन में इसमें कोई अन्तर नहीं आएगा। जहाँ तक राजनीतिक कार्यों का प्रश्न है, व सदनो व बाहर से निष्पादित हानि वाले कार्य हैं और एक सदन के

बहुसंख्यक विधायक ही बनने में सहस्रपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं तब यह प्रश्न उठता स्वाभाविक है कि दूसरा सदन किस लिए है ?

उपरोक्त बातों के अलावा दूसरे सदन में विपक्ष में जाने वाली बात आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति से सम्बन्धित है। वर्तमान राजनीतियों में सरपन्नासमक विभिन्नीकरण के साथ ही साथ सरचनाओं में सावधानी एकता स्थापित होती जा रही है। आर शासन-व्यवस्था लोकतान्त्रिक है तो निर्णय-प्रक्रिया में प्रमुख भूमिका राजनीतिक दलों की होती है और अगर तानाशाही व्यवस्था है तो निर्णय वास्तव में धारण-पालिका ही होती है। अतः आधुनिक राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाओं की भूमिका ही सीमित होती जा रही है। इस कारण, अगर व्यवस्थापिकाओं की शक्तियों में प्रभाव की दृष्टि से पुनः प्रतिष्ठा नहीं हुई तो द्विसदनात्मकता का अविषय भी विशेष उज्ज्वल नहीं रह जाएगा। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में विपक्षित होने वाली प्रवृत्तियों की भी कमी नहीं है। जोड़ने वाली शक्तियों से अगर राजनीतिक व्यवस्थाओं को छोड़ने वाली शक्तियाँ बलवती होने लगीं तो अनिवार्यतः इनके शक्ति की कोई सरचनात्मक व्यवस्था आवश्यक हो जाएगी। ऐसी हालत में दूसरे सदन ही एकमात्र साधन होने के कारण फिर से प्रभावहीन होने लगेंगे। अतः इनके अविषय के बारे में कोई सुनिश्चितता निश्चय निश्चयता सम्भव नहीं है।

दूसरे सदन के अविषय के बारे में एक बात निश्चित रूप से कही जा सकती है कि वर्तमान लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में दूसरे सदन तब तक बने रहेंगे जब तक लोकतान्त्रिकता का अर्थ है यथोचित व्यवस्थापिकाओं की शक्ति जो कुछ बच गई है उसमें दूसरे सदन सहस्रपूर्ण योगदान देते हैं। इनके अलावा आम जनता की दूसरे सदन से सुरक्षा की भावना, लोकतन्त्र की रक्षा की व्यवस्था तथा मताधिकार सांख्यिकी मिलती है। अतः कम से कम वर्तमान द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकाओं वाले लोकतान्त्रिक राज्यों में तो दूसरे सदन की अविषय अति उज्ज्वल है। इन व्यवस्थाओं में यह उपयोगी भूमिका निभाते रहेंगे और अविषय में निभाते रहने के कारण अपनी जड़ें जमाएँ रहेंगे। इसी तरह आकार में जनसंख्या की दृष्टि से बहुत छोटे राज्यों में दूसरे सदन की व्यवस्था की निरर्थकता का विचार बना रहता हुआ माना जा सकता है। तानाशाही व्यवस्थाओं में दूसरे सदन की कोई आवश्यकता है और न ही कोई उपयोगिता। इस कारण, तानाशाही व्यवस्थाओं में अनिवार्यतः दूसरे सदन की व्यवस्था नहीं करने का प्रयत्न रहेगा। अतः में निष्कर्षतः यही कहा जा सकता है कि बड़े भू-भाग और अधिक जनसंख्या वाले गणराज्य पर लोकतान्त्रिक राज्यों की छाड़कर, बाकी सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं में जिनमें साम्यवादी विचारधारा या नए राज्य भी सम्मिलित किए जा सकते हैं, सामान्यतया एकसदनीय व्यवस्थापिकाओं की ही अपेक्षा जाया रहेगा। आधुनिक समय में राजनीतिक दलों, मण्डित हितों व दवाव समूहों में प्रादुर्भाव के कारण दूसरे सदन की भूमिकाओं को इन सरचनात्मक व्यवस्थाओं द्वारा निष्पादित करने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है। इस कारण, अविषय में दूसरे सदन का यदि लोकतान्त्रिक राज्यों में भी निरर्थक बनने लगने लगे।

कार्यपालिका (Executive)

राज्य एक अमूर्त भाव है। इसको मूर्त रूप देने वाली सस्यागत व्यवस्था को सरकार कहा जाता है। सरकार, राज्य इच्छा का निर्माण, अभिव्यक्ति और क्रियान्वयन करने की सम्पात्तिक मरचना है। प्राचीन समय में, राज्य की उत्पत्ति की प्रारम्भिक अवस्था के काल में, राज्य की प्रकृति ऐसी थी कि इसको सम्पूर्ण सामन शक्ति एक ही व्यक्ति या कभी-कभी व्यक्ति समूह में निहित रहती थी। तब यह व्यक्ति ही सरकार होता था तथा उसी के द्वारा कानून, उन्हें लागू करने तथा उनको व्याख्या करने का कार्य सम्पन्न होता था। कालान्तर में, सरकार के कार्यों में वृद्धि होने लगी, सरकारें जनता की व जनता के लिए कार्य करने वाली सम्पाए बनने लगी। सरकारों के वृद्धिपरक कार्यों में सुविधा, आवश्यकता तथा कार्यकुशलता के लिए धीरे-धीरे अन्तर किया जाने लगा। इस तरह सरकार की विधि निर्माण का कार्य करने वाली सस्या व्यवस्थापिका, इन विधियों को लागू करने वाली सस्या कार्यपालिका तथा इनकी व्याख्या करने वाली सस्या न्यायपालिका के रूप में पृथक् होने लगी। सरकार की शक्तियों में इस प्रकार के पृथक्करण से, सरकार की तीन शक्तियाँ—व्यवस्थापन, कार्यपालन व न्यायपालन, अलग-अलग होकर पृथक् मरचनात्मक रूप से व्यवस्थित हो गईं। कार्यपालन सम्बन्धी शक्तियों से सम्बन्धित मरचनात्मक व्यवस्था को कार्यपालिका कहा जाता है।

कार्यपालिका का अर्थ व परिभाषा

(THE MEANING AND DEFINITION OF EXECUTIVE)

सभी प्रकार के मानव समूहों पर आधारित होने हैं। साधारण मानव समूह से लेकर राज्यों तक में व्यवस्था बनाए रखने के लिए परिचालनात्मक नियमों (operating rules) की आवश्यकता पड़ती है। इनके अभाव में हर समूह में समस्या में अव्यवस्था व नुस्तेमारी की परिस्थिति उत्पन्न हो जाती है। यह बात राजनीतिक व्यवस्थाओं पर भी लागू होती है। इनमें व्यवस्थापकता के लिए क्रियान्वयक विधियाँ अतिवाप्य हो जाती हैं। इन विधियों को लागू करने के लिए जिस शक्ति का प्रयोग होता है उसे कार्यपालिका शक्ति तथा इस शक्ति का प्रयोग करने वाली सम्पात्तिक मरचना को कार्यपालिका कहा जाता है।

(कार्यपालिका के सामान्यतया दो अर्थ किये जाते हैं—एक व्यापक अर्थ व दूसरा सीमित अर्थ। व्यापक अर्थ में कार्यपालिका का तात्पर्य उन सभी राज-कर्मचारियों से होता है जिनका सम्बन्ध राज्य के प्रशासन से होता है। इस अर्थ में कार्यपालिका राज्य के सर्वोच्च प्रत्यक्ष से लेकर दफ्तर के एक चपरासी तक सभी प्रशासन कर्मचारियों को कहा जाता है। किन्तु राजनीति विज्ञान में कार्यपालिका का यह व्यापक अर्थ स्वीकार नहीं किया जाता है। इस अर्थ में व्यावसायिक (पेरोवर) प्रशासक भी कार्यपालिका में सम्मिलित रहते हैं। अतः कार्यपालिका का सीमित अर्थ में प्रयोग करते समय प्रशासनिक कर्मचारियों को कार्यपालिका से अलग रखने की प्रथा है, इस अर्थ में कार्यपालिका केवल उन सम्पागत सरचनाओं को ही कहा जाता है जो राजनीतिक व्यवस्था के सम्बन्ध में नीति की दृष्टिगत या उसे निर्मित करने से सम्बन्धित रहती हैं अर्थात् कार्यपालिका में केवल वही राज-नीतिक अधिकारीगण हो सकते हैं जिनका नीति-निर्माण व उसके क्रियाव्यवहार से सम्बन्ध होता है तथा जो इस प्रकार के कार्य के लिए किसी के प्रति सुस्पष्ट उत्तरदायित्व निभाते हैं। इस प्रकार, लोकतन्त्र शासन व्यवस्थाओं में मन्त्रिमण्डल नीति बनाते हैं और वे इस नीति-निर्माण के लिए ससद के प्रति उत्तरदायी होते हैं इसलिए इनको हम कार्यपालिका कह सकते हैं। अतः सीमित अर्थ में कार्यपालिका केवल राज्य के प्रधान तथा उसके मन्त्रिमण्डल को ही कहा जाता है।

प्रशासन और कार्यपालिका में केवल नीति की पहल और ससद के प्रति उत्तरदायित्व के आधार पर भेद करना कठिन है। सिविल कर्मचारी, मंत्रियों की तरह विधान मण्डल के प्रति तो उत्तरदायी नहीं होते पर वे भी परोक्ष रूप से सती के माध्यम से उत्तरदायी अवश्य रहते हैं। अतः इन दोनों में यह भेद प्रतिष्ठा तथा कार्यों में कुछ महत्वपूर्ण अंतरों की ओर अवश्य इंगित करना है लेकिन राजनीतिज्ञों और सिविल कर्मचारियों के बीच स्पष्टतर विभाजन देना वाली राजनीतिक पद्धतियों में भी यह असम्भव है कि उच्च सिविल कर्मचारियों का सम्बन्ध केवल नीति के संचालन से हो, उसकी दृष्टिगत या उसे निर्मित करने में उसका पतई हाथ न हो। एलेन बाल के अनुसार 'सास तीर पर आधुनिक ब्रह्माणकारी राज्यों में नीति निर्माण प्रक्रिया के क्षेत् तथा बढती हुई जटिलता के कारण सिविल कर्मचारियों के पास सार्वजनिक ब्रह्मणकारी कथाओं में वर्णित अधिकारों से बड़ी अधिक वजन में स्वाधीनता और नीति में पहल करने की अधिक व्यापक शक्तियाँ हैं।' इस तरह, अधिकांश राज्यों में राजनीतिज्ञों और सिविल कर्मचारियों के बीच बहुत कम अन्तर रह गया है। विशेषकर विकासशील देशों में राजनीतिक नीति-निर्माण और नीरुरशाही द्वारा उनके सामान्यतया के बीच की विभाजन रेखाओं में अन्तर करना अत्यन्त कठिन हो गया है। सारी महत्वपूर्ण प्रशासनिक कतिविधि में नीति सम्बन्धी बातें विद्यमान रहती हैं। इसके कारण हर स्तर पर नीति निर्माण का कार्य सम्पादित होता है। ला पालोम्यारा ने विकासशील राज्यों में इन दोनों के अन्तर में अस्पष्टता का उल्लेख करते हुए लिखा है

¹Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, London, Macmillan and Company, 1971, p. 186-171.

पालिका' तथा व्यापक अर्थ में केवल 'कार्यपालिका' कहना उपयुक्त माना है। राजनीतिक कार्यपालिका की परिभाषा करते हुए मेकिडिस ने लिखा है कि 'राजनीतिक कार्यपालिका' राजनीतिक समाज के शासन के लिए औपचारिक उत्तरदायित्व निभाने वाली संस्थागत व्यवस्थाएँ हैं।⁴ इस तरह मेकिडिस ने राजनीतिक कार्यपालिका में अपने द्वारा लिए बाध्यकारी नियमों को लागू करने वाले राजनीतिज्ञों को ही सम्मिलित माना है। अतः हम कार्यपालिका से वही अर्थ लेते जो ला पालोम्बारा ने 'सरकार' या मेकिडिस ने 'राजनीतिक कार्यपालिका' से दिया है। इस अर्थ में कार्यपालिका में केवल राज्य का अध्यक्ष व उनके मन्त्रिमण्डल को ही सम्मिलित माना जाएगा।

कार्यपालिका का संगठन (ORGANIZATION OF EXECUTIVE)

संगठन की दृष्टि से सभी कार्यपालिकाओं में समानता ही दिखाई देती है। चाहे कार्यपालिका अध्यक्ष राष्ट्रपति हो या प्रधान मंत्री, उनके कार्य में सहयोग सहाय तथा सहभागी रहने वाला एक मन्त्रिमण्डल होता है। इनमें कोई मौलिक अन्तर नहीं होता है। वही मन्त्रिमण्डल में कम सदस्य तो वही इनकी सदस्य संख्या अधिक हो सकती है। अतः संगठन की दृष्टि से सभी कार्यपालिकाओं में एक-ती समानता मानी जा सकती है। किन्तु जब कार्यपालिकाओं की संरचनात्मक प्रक्रियाओं पर ध्यान दें तो ऐसा लगता है कि हर देश की कार्यपालिका का संगठन विभिन्न व विशेष होता है। मेकिडिस ने इस सम्बन्ध में ठीक ही कहा है कि कार्यपालिका की संरचना कार्य और प्रकृति कालचक्र में इतनी परिवर्तित होती रही है कि कोई एक प्रत्यक्ष ढाँचा इन सारी विविधताओं और उनके परिणामों को उद्घाटित नहीं कर सकता है।⁵ फिर भी, कार्यपालिका की संरचना में मोटे सिद्धान्तों को लें तो सर्वाधिक प्रचलित संरचनात्मक ढाँचे संसदीय व अध्यक्षीय कार्यपालिका के ही लोकप्रिय हैं। इनके अलावा अनेक वर्णसंकर (hybrid) प्रतिमान भी पाये जाते हैं। उदाहरण के लिए, स्विट्जरलैंड की सत्त संसदीय बाली बहुत कार्यपालिका तथा सोवियत संघ की 37 सदस्यों वाली बहुत कार्यपालिका—सुप्रीम सोवियत का प्रीसीडियम, इसी ढाँचे की संरचनाएँ हैं।

संसदीय व अध्यक्षीय कार्यपालिकाओं में अन्तर का प्रमुख आधार कार्यपालिका व व्यवस्थापिका शक्तियों का आपसी सम्बन्ध है। जिस राजनीतिक व्यवस्था में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका गठबन्धित रहती है उसे संसदीय तथा जहाँ यह दोनों पृथक् रहती हैं उसे अध्यक्षीय कार्यपालिका वाली शासन-प्रणाली कहा जाता है। दोनों ही प्रकार की कार्यपालिकाओं में शासन का अन्तिम उत्तरदायित्व एक व्यक्ति के हाथ में रहता है। अध्यक्षीय कार्यपालिका का निर्वाचन होता है। वह सामान्यतया निश्चित अवधि तक

⁴R C Macridis, *Political Executive in International Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan, 1968, Vol 12, p 228

⁵Ibid, p 228

अपने पद पर रहती है। वह अपने मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति स्वयं ही करती है, जो उसके सेवक होते हैं और अपने कार्यों के लिए उसके प्रति उत्तरदायी रहते हैं। इसी तरह, संसदीय कार्यपालिका में एक राज्य का अध्यक्ष तथा दूसरा प्रधान मंत्री व उसका मन्त्रिमण्डल होता है। इस प्रकार की कार्यपालिका का दोहरा रूप होता है। एक नाम मात्र का राज्य का अध्यक्ष होता है तथा दूसरा वास्तविक सत्ता का प्रयोगकर्ता होता है। इसे प्रधान मंत्री के नाम से जाना जाता है जो राज्य के अध्यक्ष द्वारा नियुक्त होता है तथा राष्ट्रपति में निहित सब अधिकारों का व्यवहार में उपयोग करता है। प्रधान मंत्री के सहयोगियों के रूप में एक मन्त्रिमण्डल होता है जिसके सदस्य उसके सेवक न होकर उसके साथी होते हैं।

कार्यपालिकाओं के निर्वाचन व कार्यकाल का एक-सा प्रतिमान सर्वत्र नहीं पाया जाता है। वही कार्यपालिका का प्रत्यक्ष तो वही अप्रत्यक्ष निर्वाचन होता है। वैसे सामान्यतया संसदीय शासन व्यवस्थाओं में कार्यपालिका की नियुक्ति का आधार संसद में बहुमत वाले दल का रहता है। बहुमत के नेता को ही राज्य के अध्यक्ष द्वारा प्रधान मंत्री के पद पर नियुक्त किया जाता है। वह फिर अपने मन्त्रिमण्डल का गठन करता है। अध्यक्षीय कार्यपालिका का सामान्यतया प्रत्यक्ष चुनाव होता है, परन्तु कार्यपालिकाओं के निर्वाचन में कोई एक विधि नहीं अपनाई गई है। लोकतन्त्र व्यवस्थाओं से भिन्न निरंकुश व्यवस्थाओं में कार्यपालिका सत्ता हथिया कर बनने के कारण उनमें निर्वाचन का प्रश्न नहीं उठता है। कार्यकाल के सम्बन्ध में अध्यक्षीय व संसदीय कार्यपालिकाओं की स्थिति भिन्न-भिन्न प्रकार की होती है। अध्यक्षीय कार्यपालिका एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित होती है और महाभियोग (impeachment) की पेशीदा विधि के द्वारा ही अवधि से पूर्व हटाई जा सकती है। कार्यकाल की दृष्टि से संसदीय कार्यपालिका की स्थिति भिन्न प्रकार की है। प्रधान मंत्री व मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है। यह उत्तरदायित्व न निभा सकने की अवस्था में व्यवस्थापिका, कार्यपालिका को अविश्वास के प्रस्ताव के माध्यम से कभी भी हटा सकती है। अतः संसदीय कार्यपालिका का कार्यकाल अनिश्चित ही होता है। निरंकुश शासन व्यवस्थाओं में कार्यपालिका का कार्यकाल अत्यधिक अनिश्चित व पूरी तरह निश्चित, दोनों ही हो सकता है। निरंकुश व्यवस्थाओं में कार्यपालिका का कार्यकाल अनेक बातों पर निर्भर करता है। इसलिए इस सम्बन्ध में किसी भी प्रकार का सामान्यीकरण करना सम्भव नहीं है। यही बात सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं के बारे में कही जा सकती है। इनमें कार्यपालिका का कार्यकाल सर्वेधानिक व्यवस्थाओं से केवल औपचारिक रूप में से ही निर्धारित होता है। कार्यपालिकाओं को इन व्यवस्थाओं में एकाधिकार प्राप्त दल ही नियंत्रित करता है और उसी के द्वारा इनका कार्यकाल घटाया-बढ़ाया जाता है।

कार्यपालिका के कार्य (FUNCTIONS OF EXECUTIVE)

कार्यपालिका के कार्य राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति, शासन के ढांचे व कार्यपालिका की स्वयं की प्रकृति या प्रकार के अनुसार भिन्न भिन्न होते हैं। देश की आन्तरिक व बाहरी परिस्थितियों से भी कार्यपालिका के कार्यों में अन्तर आ जाता है। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं तथा सत्ताधिकारी शासन में कार्यपालिका का आधार राजनीतिक दल हान के कारण दलों की प्रकृति भी कार्यपालिका के कार्यों की नियामक हो जाती है। अतः कार्यपालिकाओं के कार्यों में पर्याप्त अन्तर देखने को मिलता है किन्तु यह अन्तर प्रकार के कम और मात्रा के ही अधिक होते हैं। सादृश्य से कार्यपालिकाओं के कार्यों को तीन श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है। हम सुविधा व स्पष्टता की दृष्टि से इनका पृथक्-पृथक् विवेचन करेंगे।

संवैधानिक कार्य (Constitutional Functions)

हर राजनीतिक व्यवस्था में कार्यपालिका के कार्यों का संविधान में उल्लेख होता है। आधुनिक समय में तानाशाहों के द्वारा जो किसी न किसी प्रकार के संवैधानिक ढांचे का सहारा लिया जाता है। चाहे संविधान लिखित हो या अलिखित, कार्यपालिकाओं के कार्यों की सामान्यतया इनमें व्यवस्था की जाती है। अतः आधुनिक कार्यपालिकाओं की संवैधानिक या विधिगत ढांचे के द्वारा निर्धारित कार्य अनिवार्य करने होते हैं। मुख्यतः ये कार्य इस प्रकार हैं— (क) विदेश सम्बन्धों का संचालन (conduct of foreign affairs), (ख) राष्ट्रीय कार्यों का संचालन (conduct of home affairs), (ग) सैनिक कार्यों का संचालन (conduct of military affairs), (घ) व्यवस्थापन कार्यों का संचालन (conduct of legislative affairs), और (ङ) आर्थिक कार्यों का संचालन (conduct of economic affairs)।

(क) आधुनिक युग में राष्ट्रीय राज्यों में पारस्परिकता तथा एक-दूसरे पर निर्भरता इतनी बढ़ गई है कि कार्यपालिकाओं के नूतनीतिक व विदेशी मामलों के संचालन के कार्य प्रमुख बन गए हैं। हर देश की कार्यपालिका को अपने देश के, अन्य देशों से स्थापित सम्बन्धों का संचालन करना होता है। विदेशों में राजदूतों की नियुक्ति, विदेशी राजदूतों का देश में स्वागत, अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों, सम्मेलनों व संस्थाओं में देश का प्रतिनिधित्व, विदेशों के साथ सन्धियाँ व समझौते करना तथा सांस्कृतिक, वैधानिक व व्यापारिक आदान-प्रदान को नियंत्रित व निर्देशित करना कार्यपालिका का ही कार्य है। ये कार्य इतने जटिल हैं कि राजनीतिक व्यवस्था में कार्यपालिका के अलावा अन्य संस्थाओं के द्वारा किये ही नहीं जा सकते हैं। इन्हीं कार्यों से कार्यपालिकाएँ दिन-प्रतिदिन महत्वपूर्ण बनती जा रही हैं। विदेशी सम्बन्धों का संचालन इतना नाजुक होता है कि राजनीतिक कार्यपालिका में भी केवल मुख्य कार्यपालक ही अधिकारशक्त इनका संचालन करता है। राष्ट्रीय हितों की पूर्ति के लिए कई बार विदेश सम्बन्धों का संचालन गोपनीय ढंग से करना होता है।

(घ) सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं में कार्यपालिका को व्यवस्थापन के कार्य नहीं देने की प्रथा है। अध्यक्षात्मक शासन प्रणालियों में तो कार्यपालिका को स्पष्टतया व्यवस्थापिका से पृथक् रखा जाता है। इस प्रणाली में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को एक-दूसरे से स्वतंत्र रखा जाता है। संसदीय प्रणालियों में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की गतिष्ठ सम्बन्ध सूत्रता व कारण कार्यपालिका को व्यवस्थापिका कार्य में सक्रिय रूप से भाग लेने का अवसर मिल जाता है। किन्तु व्यवहार में कार्यपालिका किसी न किसी रूप में निधि-निर्माण के कार्य में भाग लेती है या उसे प्रभावित करती है। संसदीय कार्यपालिका को व्यवस्थापन प्रक्रिया में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का विधियुक्त अवसर मिल जाता है। इनमें सत्तव का अधिवेशन बुलाना, उसका सत्रावसान स्थगन तथा विघटन करना कार्यपालिका का ही अधिकार होता है। यही विधेयक पेश करती है, सदन से उनका पारित कराती है तथा उन पर अन्तिम स्वीकृति देती है। इस प्रकार संसदीय शासन में कार्यपालिका का व्यवस्थापन प्रक्रिया के हर स्तर पर सहयोग रहता है।

अध्यक्षात्मक कार्यपालिका शक्तियों व पृथक्करण के कारण व्यवस्थापन का प्रत्यक्ष कार्य नहीं कर सकती है। ऐसी कार्यपालिकाएँ व्यवस्थापन को प्रभावित ही करती हैं। यह व्यवस्थापिका को अधिवेशन के आरम्भ में अधिका अधिवेशन काल में समय-समय पर देश की आवश्यकताओं के बारे में आवश्यक सूचनाएँ प्रदान करती हैं। आजकल प्रशासन की जटिल आवश्यकताओं के कारण अध्यक्षात्मक कार्यपालिकाएँ अप्रत्यक्ष रूप से अधिकांश विधेयकों की पृष्ठ करती लगी हैं। बजट तो इन्हीं के द्वारा तैयार किया जाता है तथा यही उसे किसी मध्यम के माध्यम से प्रस्तुत कराती हैं। अगर व्यवहार में देखा जाए तो अध्यक्षात्मक कार्यपालिका भी संसदीय कार्यपालिकाओं की तरह ही व्यवस्थापन का कार्य करने लगी हैं। इनमें भी अन्तिम रूप से तो विधेयक कार्यपालिका की स्वीकृति से ही अधिनियम बनता है। विद्या मण्डलों के सत्रावसान की अवस्था में अध्यादेश जारी करना, प्रदत्त व्यवस्थापन (delegated legislation) में अन्तर्गत नियम बनाना इत्यादि कार्यपालिकाओं का ही कार्य है।

वर्तमान समय में कार्यपालिका का चाहे कोई भी रूप हो, राजनीतिक दल के माध्यम से यह व्यवस्थापन कार्य में भी सम्मेलित हो गई है। कार्यपालिका का अध्यक्षा व्यवस्थापन की पृष्ठ का सारा अधिकार राजनीतिक दल के सदस्यों के माध्यम से स्वयं प्राप्त कर लेता है। इसलिए ही आधुनिक समय में 95 प्रतिशत विधेयक संसदीय शासन-व्यवस्थाओं में प्रत्यक्ष रूप से तथा अध्यक्षात्मक शासन प्रणालियों में अप्रत्यक्ष रूप से कार्यपालिका द्वारा ही प्रस्तुत होते हैं। अतः लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में कार्यपालिका व्यवस्थापन का कार्य भी प्रमुख रूप से करने लगी है। निरंकुश व्यवस्थाओं में कार्यपालिका के आदेश ही बानूत होते हैं, तथा सर्वाधिकार शासन में कार्यपालिका दल के द्वारा सब कार्य करवाने की स्थिति में होती है। निष्कर्ष में यह कहना उचित ही होगा कि सब प्रकार की शासन व्यवस्थाओं में कार्यपालिकाओं का व्यवस्थापन के क्षेत्र में हस्तक्षेप दिन प्रतिदिन बढ़ता ही जा रहा है।

(ङ) आजकल सब प्रकार की शासन-व्यवस्थाओं में आगिक कार्यों का महत्व बढ़

गया है। लोककल्याणकारी शासन का विचार न केवल लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में ही प्रवल हुआ है, निरकुश व्यवस्थाओं में भी यह अनिवार्य बन गया है। सब प्रकार की सरकारें लोकहित के कार्यों करने के लिए मजबूर कर दी गई हैं। इसके कारण, आर्थिक नियोजन व योजनाओं का संचालन कार्यपालिका का प्रमुख दायित्व बन गया है। कार्यपालिकाओं को बहुत-सी सार्वजनिक संस्थाओं की वित्तीय दृष्टि से देखभाल करनी पड़ती है। देश के सम्पूर्ण आर्थिक जीवन पर व्यवहारतः कार्यपालिका का ही नियंत्रण रहता है। कार्यपालिकाओं के कार्यों में आर्थिक कार्य इतने अधिक बढ गए हैं कि इनके कारण इसके अन्य कार्यों में भी वृद्धि हो गई है।

इस प्रकार कार्यपालिकाएँ हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में कम या अधिक मात्रा में संवैधानिक कार्य करती हैं। विदेश-सम्बन्धों के संचालन से लेकर देश की आर्थिक गतिविधियों का नेतृत्व भी कार्यपालिका ही करती है। तानाशाही व्यवस्थाओं में कार्यपालिका के यह कार्य बेरोकटोक व असीमित ढंग के होते हैं जबकि लोकतांत्रिक शासन प्रणालियों में इन पर औपचारिक अकुश लगाने की प्रथा होती है। कार्यपालिका के संवैधानिक कार्य भी इतने व्यापक व महत्वपूर्ण हो गए हैं कि राजनीतिक व्यवस्था में हर गतिविधि कार्यपालिका से ही नियंत्रित व निर्देशित होने लगी है। आगे के पृष्ठों में कार्यपालिका के बढते हुए महत्त्व के लिए उत्तरदायी परिस्थितियों के विवेचन में हमें यह देखने का अवसर मिलेगा कि किस प्रकार इन कार्यों ने कार्यपालिका को राजनीतिक चेतना का केन्द्र व राजनीतिक गतिविधियों की धुरी बना दिया है।

संकटकालीन कार्य (Emergency Functions)

आजकल हर देश निरन्तर संकट के दौर में ही रहते दिखाई देते हैं। विकासशील राज्यों में तो यह स्थिति बार-बार उत्पन्न होती रहती है और इसलिए अधिकांश राज्य औपचारिक संकटकालीन घोषणाओं से संकट की स्थिति में ला दिए जाते हैं। विकसित राज्यों में भी आए दिन ऐसी स्थितियाँ उत्पन्न होती रहती हैं। अतः संविधानों में ही कार्यपालिका को संकटकालीन परिस्थितियों से निपटने के लिए अलग से संकटकालीन अधिकार देने की व्यवस्था की जाने लगी है। भारत, फ्रांस, श्रीलंका के संविधानों में कार्यपालिका को व्यापक संकटकालीन अधिकार देने की व्यवस्थाएँ हैं। तजानिया, चिली व चिली (Chile) के संविधानों में तो कार्यपालिका को महत्वपूर्ण संकटकालीन अधिकार प्रदान किए गए हैं।

राज्य का अन्धधुंध सर्वोच्च सेनापति होता है तथा वह सैनिक संकट, घेरे की स्थिति, विद्रोह, आक्रमण, देश की सुरक्षा को खतरा या आकस्मिक बर्बादी की अवस्थाओं में संकटकालीन अधिकारों का प्रयोग कर सकता है। ऐसे संकट के समय, नागरिकों के मौलिक अधिकारों का स्थगित करना, आदेश द्वारा कानून बनाना या सैनिक शासन लागू करना कार्यपालिका का कार्य-क्षेत्र बन जाता है। ला पालोम्बारा के अनुसार 'इन परिस्थितियों में

व्यवस्थापन प्रक्रिया अत्यधिक कम कर दी जाती है⁶ तथा कार्यपालिका मुक्त रूप से असीमित अधिकारों का प्रयोग करने लगती है। हर राजनीतिक व्यवस्था में मुख्य कार्यपालिका को सफटकालीन अधिकार सम्भावित खतरों से निपटने के लिए ही दिए जाते हैं। मौजूदा राजनीतिक व्यवस्था को सुरक्षित रखन या इसके विखण्डन का रोकन के लिए इन अधिकारों का प्रयोग किया जाता है।

सफटकालीन कार्य केवल राजनीतिक पहलू से ही सम्बन्धित नहीं रहते हैं। सामाजिक, सांस्कृतिक धार्मिक व आर्थिक दृष्टियों से भी राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव व विचार आता है। इन्हीं में प्रायः सफट की परिस्थितियाँ पैदा होती हैं। यह राजनीतिक व्यवस्था की खोजबीन बनाने का क्रम आरम्भ करने की दायता रखती है। इन क्षेत्रों में उत्पन्न होने वाले सफट सर्वकालीन व सव्यापक होते जा रहे हैं। विशेषकर इन सफटों के कारण कार्यपालिका अधिकधिक सफटकालीन कार्य करने लगी है। शायद इन्हीं पहलुओं से सम्बन्धित अप्रत्याशित घटनाक्रमों के कारण आधुनिक राज्यों की निरन्तर सफट के दौर में से गुजरता हुआ कहा जाता है। इन्हीं विकासों के कारण कार्यपालिका सफटकालीन कार्य करने के लिए व्यवस्थापन व न्यायपालन के क्षेत्र में भी हस्तक्षेप करने लगी है।

राजनीतिक कार्य (Political Functions)

कार्यपालिका के राजनीतिक कार्य राजनीतिक प्रक्रिया को छोड़ने, उस सरल बनाने तथा उसमें स्थिरता लाने से सम्बन्धित है। राजनीतिक कार्यपालिका की संरचना का कोई भी रूप क्यों न हो उसमें इतना लचीलापन होता है कि वह राजनीतिक कार्यों के निष्पादन के लिए हर परिस्थिति के अनुकूल हो जाती है। मैक्रिडिस ने कार्यपालिका के राजनीतिक कार्यों में इस प्रकार प्रमुख माना है⁷—(क) प्रतिनिधित्व व एकीकरण। (representation and integration), (ख) नेतृत्व (leadership), (ग) विचार-विमर्श व निर्णय करना (deliberation and decision making), (घ) निरीक्षण, प्रिया-प्रीतिकरण व नियन्त्रण (supervision, enforcements and control), (ङ) उत्तरदायित्व व जवाबदेही (responsibility and accountability)

(क) कार्यपालिका व प्रतिनिधि और एकीकरण के कार्य सम्मान तथा समार्यवादी दोनों ही प्रकार के हान हैं। कार्यपालिका राजनीतिक समाज का प्रतीक होती है और इसका आन्तरिक व बाह्य दृष्टियाँ से प्रतिनिधित्व करती है। यह समाज के सदस्यों व राज्य के बीच प्रभावशाली सम्बन्ध की कड़ी का कार्य करती है। राजनीतिक समाज के व्यवसायिक अर्थ और आन्तरिक अर्थ की सतत प्रभावशाली प्रभावशाली में व्यवस्था रहती है जबकि अर्थशास्त्रिक शासन-व्यवस्थाओं में यह दोनों पहलु एक ही व्यक्ति में निहित रहते हैं। दोनों ही परिस्थितियों में राजनीतिक समाज व राज्य का औपचारिक अर्थशास्त्र के बीच का सम्बन्ध वृत्त कुछ वास्तविक कार्यपालिका की भूमिका पर निर्भर करता

⁶ Joseph La Palombara, *op cit*, p 210

⁷ R. C. Macridis *op cit*, p 228

है। हर राजनीतिक समाज में विभिन्न संस्थागत व्यवस्थाओं में संयोजन व एकीकरण का कार्य कार्यपालिका ही करती है। मैकडोडिस के अनुसार 'एकीकरण के कार्य का तात्पर्य मांगों व हितों का प्रतिनिधित्व करत हुए उनके अनुसार निर्णय लेना है।' कार्यपालिका के कार्यों की महत्ता की कसौटी ही यह है कि वह इस प्रकार की मांगों व हितों के प्रतिनिधित्व के रूप में कितने निर्णय करती है? समाज की मांगों व हितों के अनुरूप निर्णय का तात्पर्य ही कार्यपालिका, राजनीतिक दल, व्यवस्थापिका तथा जनसाधारण का आपस में हितों, मांगों व संस्थों की दृष्टि से एकीकृत होना है। इसलिए ही कार्यपालिका को जोड़ने वाला 'हाइफन' (hyphen) तथा राजनीतिक समाज को एक मूल में बांधने का बकसूत्रा कहा गया है। कार्यपालिका एकीकरण का कार्य सभी कर सकती है जबकि यह समाज समूहों व समुदायों की मांगों का प्रतिनिधित्व भी करती हो। वास्तव में कार्यपालिका समाज में उठने वाली मांगों का प्रतिनिधित्व भी करती है, क्योंकि यही मांगों व हितों के अनुसार निर्णय करने उन्हें लागू करती है। इन सब में इसकी मनमानी नहीं होकर समाज की इच्छा की ही अभिव्यक्ति व प्रतिनिधित्व होता है। इस प्रकार हर कार्यपालिका राजनीतिक व्यवस्था का जोड़ती है तथा समाज के हितों का प्रभावी प्रतिनिधित्व करती है।

(ख) कार्यपालिका शक्ति की प्रमुख बात राजनीतिक व्यवस्था के नेतृत्व की है। नेतृत्व एक व्यवस्था से दूसरी व्यवस्था तथा एक युग से दूसरे युग में परिवर्तित होता रहता है। फिर भी राजनीतिक कार्यपालिका के नेतृत्व सम्बन्धी कार्यों में कोई अंतर नहीं आता है। नेतृत्व देने के लिए कार्यपालिका मंगठित करने, विचार विमर्श करने निर्णय लेकर उन्हें लागू करने तथा समर्थन प्राप्त करने के लिए विश्वास व लगाव पैदा करने की क्षमता होनी चाहिए। इसी प्रकार का नेतृत्व देने की अवस्था में कार्यपालिका दृढ़ निश्चयी तथा बेधड़क हो सकती है। कार्यपालिका में करिश्मा, व्यक्तिगत जादुई विचार होना चाहिए जिससे जनसाधारण को विशेष प्रेरणा देने व उनमें जागरूकता सान का कार्य सम्भव हो सके। अतः कार्यपालिका नेतृत्व का कार्य कर सके इसके लिए उसमें विवेक तथा चमत्कारिता का होना आवश्यक है। कार्यपालिका नेतृत्व देने के कार्य को सभी सफलतापूर्वक पूरा कर सकती है जबकि वह समाज में प्रतिनिधित्व व पहचान का प्रतीक बने, सामान्य समस्याओं का पूर्वाभ्यास कर उनका समाधान सुझा सके, कार्यपालिका स्तर पर अधिकारियों का पक्का अनुयायी समूह बना सके तथा सार्वजनिक समर्थन प्राप्त कर सके। राजनीतिक कार्यपालिका नेतृत्व देने के कार्य संपादन से राजनीतिक व्यवस्था के लिए महत्वपूर्ण निवेश (input) कार्य भी करती है। यह राजनीतिक व्यवस्था में नई मांगों व आशाएँ फूँकर या इनके नये समाधान प्रस्तुत कर सरकार के लिए समर्थन जुटा सकती है। राजनीतिक शक्तियों की मौजूदा संरचना में रहते हुए यह इन शक्तियों का पुनर्गठन कर सकती है और इसमें नया समर्थन जुटा सकती है। इन प्रकार हर देश में कार्यपालिका को नेतृत्व प्रदान करने का कार्य करना।

होता है। आधुनिक समाज में नेतृत्व देने का कार्य अन्य कोई भी सरचनात्मक व्यवस्था नहीं कर सकती है। अतः कार्यपालिका ही समाज, राजनीतिक दल जनसाधारण व समूह व्यवस्था की एकता का प्रतीक व इनमें समन्वय स्थापना का साधन होती है। यही इनका नेतृत्व करने का कार्य करती है।

राजनीतिक समाजों को तोड़ने वाली शक्तियों की हर समाज में भरमार होती है। राजनीतिक दल, व्यवस्थापिकाएं दंगल व हिन-समूह तथा अन्य विराड्जगहारी संस्थाओं की विद्यमानता के कारण, केवल कार्यपालिका का नेतृत्व ही एकमात्र बन्धक शक्ति का साधन रह जाता है। अतः कार्यपालिका का नेतृत्व का कार्य, राजनीतिक व्यवस्थाओं में एकता शान्ति व सु-व्यवस्था का साधन प्रस्तुत करता है। राजनीतिक व्यवस्था लोकतांत्रिक हो या अधिनायकवादी कार्यपालिका का नेतृत्व सम्य-धी कार्य एकाग्र रहता है। स्वच्छाचारी व सर्वाधिकारी जगहों में तो कार्यपालिका नेतृत्व देने का कार्य केवल राजनीतिक दृष्टि से ही नहीं कर्मों व रत सामाजिक व आर्थिक दृष्टियों से भी करती है।

(ग) कार्यपालिका का पहल करने नियम बन तथा उन्हें लागू करने का कार्य करने के लिए विचार-विमर्श करना आवश्यक होता है। वर्तमान राजनीतिक परिस्थितियों की पचीसगियों के कारण नियम बनना तथा विचार-विमर्श करना एक बाध बनता है। अतः कार्यपालिका व व्यवस्थापन कर्मों को परम्परागत दृष्टि से अलग अलग नहीं किया जा सकता। अतः इन दोनों में औपचारिक अन्तर नहीं रह गये हैं, क्योंकि आधुनिक समय में कार्यपालिकाएं अब तब व्यवस्थापिकाओं के द्वारा किये जाने वाले नेतृत्व व कार्य को स्वयं करने लगी है। दूसरे, कार्यपालिका को अब विदेश नीति व प्रतिरक्षा क्षेत्रों में व्यावहारिक दृष्टि से स्वतंत्र शक्तियां प्राप्त हो गई हैं। तीसरे, प्रबल व्यवस्थापन ने कार्यपालिकाओं को व्यापक विधि निर्माण के अधिकार उपलब्ध करा दिये हैं। चौथे व्यवस्थापिकाओं द्वारा पारित विधेयकों की पहल, उनकी तैयारी तथा उनका प्रारण तैयार करने का कार्य भी राजनीतिक कार्यपालिका करने लगी है। संक्षेप में, नीति की पहल का कार्य कार्यपालिका का विशेषाधिकार बन जाने के कारण, कार्यपालिका विचार-विमर्श और निर्णय लेने का कार्य, जो अब तब व्यवस्थापिकाओं करती थी, स्वयं करने लगी है, क्योंकि व्यवस्थापिकाएं अब विचार-विमर्श करने की स्थिति में नहीं रह गई हैं।

(घ) कार्यपालिकाओं को विचार-विमर्श और निर्णय लेने का कार्य करने के लिए तथ्यों के संग्रह, सूचनाओं के एकत्रण इत्यादि की व्यापक व्यवस्था रखनी होती है। यह प्रवृत्ति सर्वव्यापी हो गई है। आधुनिक अर्थव्यवस्थाओं ने आर्थिक साधनों पर समुचित नियंत्रण को अनिवार्य बना दिया है। अन्तर्राष्ट्रीय मण्डलों व तनावों ने सम्पूर्ण समाज के साधनों में समन्वय व सुरन्त नायवाही की तैयारी अनिवार्य कर दी है। इसके लिए कार्यपालिकाओं को अपने से नीचे के निर्णय करने व निर्णयों को लागू करने वाले अंगों का नियंत्रण व निरीक्षण करना होता है। सम्पूर्ण सनाहकार तन्त्र व सहायक सरचनाएं एक दिशा व लक्ष्य की ओर प्रेरित रखी जा सकें इसके लिए कार्यपालिका को इन पर नजर व इनकी निगरानी रखनी होती है। अन्तर्राष्ट्रीय मण्डल में कार्यपालिका के दायित्व बढ जाते हैं। यह आवश्यकता पढ़ने पर सुरन्त कार्यवाही कर सकें इसके लिए उसे

पहुँचे से तैयार रहना होता है। इस तैयारी में सहायक लोग संविधान की व्यवस्थाओं के बाहर होने के कारण कार्यपालिका को उनका निरीक्षण व नियंत्रण करना होता है।

(द) कार्यपालिका निर्णयों को लागू करने वाली संस्था केवल सीमित अर्थों में ही रह गई है। इन्हें लागू करने का कार्य सही अर्थों में नीकरशाही के द्वारा सम्पन्न होता है। कार्यपालिका के निर्णय सामान्य व क्षेत्र की दृष्टि से व्यापक होते हैं तथा उनको विस्तार से लागू करने का कार्य विभिन्न कर्मचारियों व अन्य अधीन संस्थाओं के द्वारा होता है किन्तु प्रशासकीय अधिकारियों का अपने इन कार्यों के सम्बन्ध में जनता के प्रति कोई उत्तरदायित्व व जवाबदेही नहीं होती है। राजनीतिक कार्यपालिका को ही यह उत्तरदायित्व निभाना होता है। उसका अस्तित्व निर्वाचन पर आधारित होने के कारण, यह जवाबदेही व कार्यपालिका का प्रमुख कार्य बन जाता है। राजनीतिक व्यवस्था में कहीं भी कोई बान हो उसका उत्तरदायित्व कार्यपालिका का है। इसलिए ही प्रशामन में शिथिलता या निर्णयों को लागू करने में ढीलता का अन्ततः उत्तरदायित्व कार्यपालिका का रहना है।

कार्यपालिका की निर्णय लेने नीतियों की पहल करने तथा उन्हें लागू करने की शक्तियों में अप्रत्याशित वृद्धि के कारण कार्यपालिकाओं के उत्तरदायित्व का कार्य महत्व प्राप्त करता जा रहा है। इसी कारण, कार्यपालिकाओं के उत्तरदायित्व के कार्य का संस्थाकरण किया जाना लगा है। सत्ता को अनियंत्रित छोड़ने का अर्थ सत्ता के दुरुपयोग का द्वार खोलकर रखना है। अतः कार्यपालिकाओं को उत्तरदायी रखकर उनके नियंत्रण की व्यवस्था की जानी चाहिए। आजकल राजनीतिक प्रक्रिया से सम्बन्धित हर गतिविधि का दायित्व कार्यपालिका का कार्य है। यह उत्तरदायित्व व्यवस्थापिकाओं के प्रति तो केवल औपचारिक ढंग में ही रहता है। वास्तव में यह जवाबदेही सारी जनता के प्रति ही होती है। इस प्रकार आधुनिक युग में कार्यपालिकाओं के वास्तविक कार्य राजनीतिक ही हैं। इस सन्दर्भ में कार्यपालिका सम्पूर्ण राजनीतिक समाज को जोड़ने, उसे सुचारु रूप में संचालित करने और उसका प्रतीक बन रहने का कार्य करती है। कार्यपालिका के मर्यादात्मक व मर्यादाहीन कार्यों की सम्पन्न करने की अनेक संस्थागत व्यवस्थाएँ होती हैं। कार्यपालिका इन कार्यों में अपनी स्वतंत्रता भी नहीं होती है। केवल राजनीतिक कार्यों में कार्यपालिका सर्वोच्च तथा राजनीतिक प्रक्रिया की प्रणेता होती है। इन्हीं कार्यों के कारण कार्यपालिका, आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं की संस्थागत संरचनाओं में सबसे अधिक महत्वपूर्ण संरचना बन गई है।

कार्यपालिका का नियंत्रण (CONTROL OF EXECUTIVE)

कार्यपालिकाओं के कार्यों की विस्तृतता तथा व्यापकता के कारण कार्यपालिका शक्तियों के दुरुपयोग की सम्भावनाएँ प्रभुत्व हाँ जाती हैं। यह अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी रह तथा शक्तियों के दुरुपयोग से दूर रह इसके लिए सर्वत्र इन पर नियन्त्रण लगाए जाते हैं।

यह नियन्त्रण इस प्रकार के होते हैं—(1) अभिजनो प्रतिबन्ध, (2) व्यवस्थाई प्रतिबन्ध, (3) संवैधानिक व प्रक्रियात्मक प्रतिबन्ध और (4) गैर-संवैधानिक प्रतिबन्ध।

अभिजनों प्रतिबन्ध (Restraints by Elites)

कार्यपालिका को नियंत्रित रखने का प्रभावशाली साधन अभिजनों के द्वारा प्रदान किया जाता है। हर राजनीतिक समाज में दो प्रकार के अभिजन होते हैं। पहले प्रकार के अभिजनों को शासक अभिजन (ruling elites) तथा दूसरे प्रकार के अभिजनों को प्रति-अभिजन (counter elites) कहा जाता है। कार्यपालिका प्रति-अभिजनों को भले ही अनदेखी कर दे किन्तु शासकों व सहयोगी अभिजनों को अलग नहीं छोड़ा जा सकता। अभिजन राजनीतिक समाज की संयोजन शक्ति होते हैं। कार्यपालिका की वयार्थ शक्ति व उसका स्थायित्व अभिजनों के समर्थन पर ही आधारित रहते हैं। अतः कार्यपालिका को अभिजनों के साथ व सहयोग से ही कार्य करना होता है। इसके लिए कार्यपालिका को हमेशा ही उनको, अनुमयन करके या कभी-कभी डरा-धमकाकर अपने पक्ष में रखना होता है। इस तरह, कार्यपालिका के सर्वाधिक प्रभावी नियन्त्रण समाज के अभिजन हैं। कार्यपालिका इन्हीं से इन्हीं के सहयोग से सत्ता में आती है और इनका सहयोग प्राप्त करते रहने के लिए सत्ता के दुरुपयोग से अपने को बच रखती है। ऐसा कहा जाता है कि सरकारी ना स्थायित्व स्तम्भ अभिजन ही होते हैं। जनता का औपचारिक समर्थन इन्हीं के माध्यम से मिल पाता है। इसलिए अभिजन अगर जागरूक, राष्ट्रीय भावनाओं से ओत प्रोत तथा जनहितकारी भाव रखते हों तो वे कार्यपालिका के प्रभुत्व नियंत्रक बन जाते हैं। किसी भी देश की कार्यपालिका अभिजनों के सहयोग के बिना अधिन दिन नहीं चल सकती।

संवैधानिक कार्यपालिका से कहीं अधिक, निरकुश व्यवस्थाओं की कार्यपालिका तो केवल अभिजनों के द्वारा ही नियंत्रित रहती है। इन कार्यपालिकाओं के पास असीमित भौतिक शक्ति रहती है। अतः इन्हें नियंत्रित करने की संवैधानिक, संस्थागत या अन्य व्यवस्थाएँ निरर्थक ही होती हैं। इन्हें नियंत्रित रखने का तो केवल मात्र साधन अभिजन ही होते हैं।

व्यवस्थाई प्रतिबन्ध (Systemic Restraints)

हर राजनीतिक व्यवस्था के मूल्य, मान्यताएँ व स्वीकृत मानक (norms) होते हैं। कार्यपालिका कोई ऐसा कार्य व निर्णय नहीं ले सकती है जो इन मूल्य-व्यवस्थाओं से बेमेल पड़ता हो। कार्यपालिका के नीति संबंधी उद्देश्य व गन्तव्य समाज की इन आकांक्षाओं व मौजूदा मांगों से बहुत प्रतिकूल नहीं हो सकते हैं क्योंकि इनसे हटकर बनाई गई नीतियों का सीधा परिणाम समर्थकों से विलय होना है। कार्यपालिका न इनके प्रति उदासीन रह सकती है और न ही इनसे बहुत अधिक विचलन (deviation) कर सकती है। दोनों ही अवस्थाओं में जन सहयोग व समर्थन समाप्त होता है। इससे कार्य-

पालिका की शक्ति व क्षमता में कमी आ जाती है। अतः कार्यपालिका को प्रभावी रहने व जनता का हर्षनाद प्राप्त करने के लिए निरन्तर जनता के हितों व मार्गों को स्थापित मूल्य व्यवस्था के अंतर्गत ही पूरा करना होता है। कार्यपालिका में पहल व नेतृत्व की क्षमताएँ बहुत होती हैं, किन्तु मूल्यों के अनुरूप कार्य न करने तथा इनकी गणना में गलती करने से जन-समर्थन नहीं मिलने के अलावा इन्हें अस्वीकार या रद्द कर देने की स्थिति तक आ जाती है। अतः समाज व्यवस्था में अन्तर्निहित मूल्यों, गन्तव्यों और आकांक्षाओं के अनुरूप ही कार्य करने की मजबूरियाँ, कार्यपालिकाओं पर ठोस नियन्त्रण व्यवस्थाएँ बन जाती हैं।

संवैधानिक व प्रक्रियात्मक प्रतिबन्ध (Constitutional and Procedural Restraints)

हर राजनीतिक व्यवस्था के संविधान में कार्यपालिका शक्तियों के दुरुपयोग को रोकने की संस्थागत व्यवस्थाएँ होती हैं। यह व्यवस्थाएँ न केवल अलग अलग शासन प्रणालियों में अलग-अलग प्रकार की होती हैं बरन हर संविधान में भी भिन्न भिन्न प्रकार की हो सकती हैं। यह प्रतिबन्ध साधारणतया औपचारिक होते हैं और इनसे सही अर्थों में कार्यपालिकाएँ नियन्त्रित नहीं रहती हैं। संविधान द्वारा ही कार्यपालिकाएँ इन नियन्त्रणों से मुक्त होने की व्यवस्थाएँ रखती हैं। ऐसी अनेक प्रक्रियात्मक व्यवस्थाएँ होती हैं जिनसे कार्यपालिका संवैधानिक नियन्त्रणों से अपने-आपको मुक्त करने में सफल हो जाती है। इसके बावजूद हर संविधान में कार्यपालिका को नियन्त्रित करने की कुछ व्यवस्थाएँ अनिवार्यतः अपनाई जाती हैं।

संसदीय शासन प्रणालियों में कार्यपालिका की व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी बनाया जाता है। व्यवस्थापिका प्रश्न व पूरक प्रश्न पूछकर, स्पष्टण प्रस्तावों, ध्यानाकर्षण प्रस्तावों, कटौती प्रस्तावों, निन्दा प्रस्तावों या अविश्वास के प्रस्तावों के माध्यम से कार्यपालिका को नियन्त्रित करती है। इसी तरह बजट की पारित करने से मना करके या आवश्यक कानून बनाने से अस्वीकार करके व्यवस्थापिका, कार्यपालिका पर नियन्त्रण करती है। अध्यक्षात्मक व्यवस्था में शक्तियों के पृथक्करण के कारण इन विधियों का प्रयोग नहीं होता है। इनमें धन की मांग को अस्वीकार करके, विभागीय कार्यों सम्बन्धी मांगों, नीति सम्बन्धी प्रस्तावों इत्यादि के अनुरूप विधि-निर्माण न करके व्यवस्थापिका कार्यपालिका पर नकारात्मक ढंग से नियन्त्रण रखती है। ऐसी शासन प्रणालियों में कार्यपालिका को नियन्त्रित रखने के सकारात्मक साधन भी संविधान में व्यवस्थित रहते हैं। जाच आयोगों की स्थापना करने कार्यपालिका को सतर्क रखा जाता है। व्यवस्थापिका के भी नियन्त्रण रहते हैं। यह कार्यपालिका के उन सब कार्यों को जो संविधान की धाराओं के प्रतिकूल होते हैं, रद्द कर सकती है, किन्तु अध्यक्षात्मक कार्यपालिका को नियन्त्रित करने का सबसे प्रभावशाली साधन उसने ऊपर महाभियोग लगाने की व्यवस्था है। विधान मण्डल कार्यपालिका को हटाने के लिए उस पर महाभियोग लगाने का अधिकार अधिकांश शासन-व्यवस्थाओं में रखता है।

इस प्रकार, कार्यपालिका को नियन्त्रित व उत्तरदायी रखने की सर्वैधानिक व प्रक्रियात्मक विधियाँ हर शासन-व्यवस्था में रहती हैं, किन्तु इनकी व्यवहार में विशेष उपादेयता नहीं होती है। कार्यपालिका राजनीतिक दल के समर्थन व बहुमत पर आधारित होती है। बहुधा कार्यपालिका का अध्यक्ष, विधान मण्डल में बहुमत वाले दल का नेता होता है। अतः कार्यपालिका को नियन्त्रित रखने की सर्वैधानिक व प्रक्रियात्मक विधियाँ केवल संैधान्तिक व औपचारिक ही कही जा सकती हैं। कार्यपालिकाओं पर वास्तविक प्रतिबन्ध संविधान के बाह्य की संरचनात्मक व्यवस्थाओं द्वारा ही सभे रहते हैं।

गैर-सर्वैधानिक प्रतिबन्ध (Extra Constitutional Restraints)

कार्यपालिकाओं को नियन्त्रित रखने की ठोस व्यवस्था राजनीतिक दल, नियतकालिक चुनाव हित व दबाव समूह और प्रबुद्ध लोकमत के द्वारा ही सम्भव होती है। राजनीतिक व्यवस्थाओं में अनेक शक्तियों का परस्पर सहयोग व टकराव होता रहता है। कोई भी कार्यपालिका व्यवस्था के अन्दर कार्यरत शक्तियों के दबावों से पूर्णतया मुक्त नहीं रह सकती है। यह दबाव डालने वाली शक्तियाँ, विधि-सम्मत व विधि द्वारा अमान्य दोनों ही हो सकती हैं। कार्यपालिकाओं को दोनों ही प्रकार की शक्तियों से सरोकार रहना होता है। क्योंकि वही शक्तियों से कार्यपालिका को सहयोग, समर्थन व सत्ता मिलती है। दूसरी तरफ, वही शक्तियाँ कार्यपालिका के द्वारा मनमानी करने पर, उसका विरोध कर उसको हटाने तक भी परिस्थितिधा ला सकती हैं। अतः हर प्रकार की शासन-व्यवस्था में कार्यपालिकाओं पर नियन्त्रण की ठोस प्रभावी व्यवस्था, गैर-सर्वैधानिक संरचनाओं व शक्तियों द्वारा ही की जाती है। इनमें से कुछ का उल्लेख करके इनके महत्त्व की समझा जा सकता है—(क) राजनीतिक दल व निर्वाचन, (ख) हित व दबाव समूह, और (ग) प्रबुद्ध लोकमत।

(क) राजनीतिक कार्यपालिका का आधार राजनीतिक दल ही होता है। मैक्रीडिस के अनुसार 'राजनीतिक दल नेता द्वारा सत्ता प्राप्त करने व नीतियों की लागू करने का साधन और उसको नियन्त्रित करने की विधि, दोनों ही हैं। चूँकि बिना दल के समर्थन के वह अतहाय होता है। जब तक राजनीतिक दल नेता से सहमत रहता है तब तक सभी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में कार्यपालिका सर्वोत्तम रहती है।' यद्यपि कार्यपालिका पर दल के प्रक्रियात्मक नियन्त्रण रहते हैं, फिर भी, जब तक दल कार्यपालिका का समर्थन रहता है, तब तक कार्यपालिका असंमित अधिकारों का प्रयोग करने की अवस्था में रहती है। राजनीतिक दल का समर्थन समाप्त होने का अर्थ सत्ता का खोना होता है। वास्तव में राजनीतिक कार्यपालिका अपने दल की नेता व उसकी कैंदी दोनों ही होती है। अतः कार्यपालिका पर सबसे प्रभावी नियन्त्रण राजनीतिक दल का ही रह सकता है। दल के समर्थन के अभाव में कार्यपालिका पगु हो जाती है। वह ऐसी अवस्था में कुछ भी नहीं कर सकती। इसलिए राजनीतिक दल कार्यपालिकाओं

के सबसे कारगर नियन्त्रक माने जाते हैं। कार्यपालिका द्वारा शक्ति के दुरुपयोग का सीधा प्रभाव दल के भविष्य पर पड़ता है। इसलिए कोई भी राजनीतिक दल अपने भविष्य को खतरे में डालने वाली कार्यपालिका का साथ नहीं दे सकता। अमरीका में राष्ट्रपति निक्सन के द्वारा 'वॉटरगेट' के मामले में सत्ता के दुरुपयोग के कारण दल ने ही उसे त्यागपत्र देने के लिए मजबूर किया था। जापान में लोकहीन काण्ड के कारण राजनीतिक दल ने प्रधान मंत्री को सितम्बर 1976 में अपने मन्त्रिमण्डल में महत्वपूर्ण हेर-फेर करने के लिए मजबूर किया तथा अन्त में प्रधान मंत्री को त्यागपत्र ही देना पड़ा। इस सबसे स्पष्ट है कि राजनीतिक दल कार्यपालिका का सबसे महत्वपूर्ण नियन्त्रक है।

कार्यपालिका के नियन्त्रण में नियतकालिक चुनावों (periodic elections) की भूमिका भी महत्वपूर्ण होती है। मैकीडिस की मान्यता है कि 'उन लोकतान्त्रिक समाजों में जहाँ मौलिक अधिकारों व स्वतन्त्रताओं का आदर किया जाता है, वहाँ चुनाव कार्यपालिका के नियन्त्रण और अन्ततः उसकी उत्तरदायी रखने का अत्यधिक प्रभावशाली यन्त्र होता है।¹⁰ चुनावों से मतदाताओं को कार्यपालिका की नीतियों को स्वीकृत या अस्वीकृत करने का अवसर मिलता है। इससे निर्वाचक प्रतियोगी दलों व नेताओं में से किसी का चुनाव सही अर्थों में दल ही करता है। अतः इन व्यवस्थाओं में कार्यपालिका पर दल का ही नियन्त्रण दोहरे ढंग से रहता है। दल ही कार्यपालिका को समर्थन देता है तथा वही उसके पुनः निर्वाचन के लिए उमका खर्च करता है।

(ख) हित समूह व दबाव समूह राजनीतिक प्रक्रियाओं की 'जीवन शक्ति' माने जाते हैं। यह उस 'तेल' का कार्य करते हैं जिससे शासन का यन्त्र सुचारु रूप से चलता रहे। दबाव समूहों के अध्याय में हमने यह देखा है कि इनका प्रमुख लक्ष्य सरकार से अपने हितों की पूर्ति के लिए सहूलियतें व रियायतें प्राप्त करना होता है। इसी अध्याय में हमने इस बात का भी उल्लेख किया है कि दबाव समूह मुख्यतया कार्यपालिका को ही अपना निशाना बनाते हैं। कार्यपालिका को विभिन्न हितों में तालमेल ही नहीं रखना होता है वरन् किसी हित विरोध के प्रति पक्षपात से भी बचना होता है। अगर कार्यपालिका ऐसा ही करती है तो उस पर अन्य प्रतिपक्षी समूहों के दबाव पड़ते हैं। इस कारण, कार्यपालिका किसी भी प्रकार की अतिवादी नीति नहीं अपना सकती है। ऐसा करने पर दबाव समूह, आन्दोलन व लोडफोड तक का सहारा लेकर कार्यपालिका को नियन्त्रित करने का मार्ग तैयार कर देते हैं। इसलिए ही लोकतान्त्रिक शासकों को सही अर्थों में लोकतान्त्रिक रखने के लिए दबाव समूहों की महत्वपूर्ण भूमिका को स्वीकार किया जाता है।

(ग) लोकमत से सम्बन्धित अध्याय में इसकी भूमिका व महत्व का हम विस्तार से विवेचन कर चुके हैं। यहाँ इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि कार्यपालिका को नियन्त्रित करने के साधन के रूप में लोकमत की भूमिका न केवल लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्थाओं में ही प्रभावी रहती है अपितु स्वेच्छाचारी व कुछ हद तक सर्वाधिकारी शासनो में भी

इसका प्रभाव देखा जा सकता है। विषय का बड़े से बड़ा तानाशाह लोकमत की सम्यो व्यवधि तक अवहेलना नहीं कर सका है। लोकमत के आगे सभी कार्यपालिकाएँ नतमस्तक होती हैं।

इस तरह, कार्यपालिकाओं के नियन्त्रण की गैर सर्वैधानिक व्यवस्थाएँ ही यथार्थ में प्रभावकारी होती हैं किन्तु यह सब परिपक्व सुस्विकृत पश्चिमी राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में ही सही है। विकासशील राज्यों के राजनीतिक जीवन में शक्ति की भूमिका बहुत अधिक रहती है। इन देशों में राजनीतिक प्रक्रियाओं का संस्थाकरण नहीं हो पाया है। स्वयं राजनीतिक दल पद्धतियाँ प्रवाह के दौर में से गुजर रही हैं। दल मरचनाएँ व दल-पुनः उत्पन्न अस्थिर अस्त-व्यस्त होने के कारण कार्यपालिकाओं के प्रभावी नियन्त्रण नहीं बन पाते हैं। इसी तरह हित बदलाव समूह भी सुस्पष्ट संदेशों से गुप्त न होने के कारण कार्यपालिका पर नियन्त्रण के साधन नहीं बन पाते हैं। विकासशील राज्यों में प्रबुद्ध लोकमत के द्वारा कार्यपालिकाओं के नियन्त्रण का प्रश्न ही नहीं उठता है, क्योंकि इन राज्यों में स्वयं लोकमत के निर्माण के साधनों का ही अभाव है। इन देशों में सामान्यतया कार्यपालिकाओं के अध्ययन करिये वाले व्यक्ति होने के कारण उग पर समस्याओं व वैधता-युक्त प्रक्रियाओं के नियन्त्रण लगाना सम्भव ही नहीं होता है। इन देशों में कार्यपालिका शक्तियों का संस्थाकरण नहीं हो पाया है। इस कारण, संस्थाएँ कार्यपालिका की नियन्त्रण व्यवस्था में कोई स्थान नहीं रखती हैं।

कार्यपालिका के नियन्त्रण के सम्बन्धित व्यवस्थाओं, प्रक्रियाओं और संरचनाओं के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में इसका नियन्त्रण व्यवहार में अनौपचारिक प्रक्रियाएँ ही कर सकती हैं। सर्वैधानिक व्यवस्थाएँ व प्रक्रियाएँ इसमें प्रभावी नहीं होती हैं। समाज के अमिजन व उनमें भी मुख्यतया कार्यपालिका से सम्बन्धित बल के नेता, व्यवस्थापिकाएँ, राजनीतिक संस्कृति, हित समूह व जनमत इत्यादि ही कार्यपालिकाओं के प्रमुख नियन्त्रण होते हैं। क्योंकि कार्यपालिका को अपने दल के नेताओं को साथ रखना होता है, व्यवस्थापिकाओं से नीति सम्बन्धी व विधिक प्रस्तावों की पुष्टि करानी होती है, दबाव समूहों की भाँगों का ध्यान रखना होता है तथा सामान्य जनता का समर्थन प्राप्त करना होता है। अतः कार्यपालिका पर इन सभी का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष नियन्त्रण रहता है। इन नियन्त्रणों की प्रभावकारिता स्वयं कार्यपालिका की प्रवृत्ति राजनीतिक प्रक्रियाओं की सुस्विकृता और जनसाधारण की राजनीतिक जागरूकता पर निर्भर करती है। कई देशों में, महा तब कि स्वेच्छाचारी व सर्वाधिकारी शासन-व्यवस्थाओं में भी, कार्यपालिका के नियन्त्रण की औपचारिक, सर्वैधानिक और संस्थागत व्यवस्थाएँ केवल दिखावा ही रहती हैं। कार्यपालिकाओं पर वास्तविक नियन्त्रण औपचारिक व्यवस्थाओं के बनाये समाज की संस्कृति और गैर-सर्वैधानिक प्रक्रियाओं द्वारा ही लगते हैं।

कार्यपालिका में शक्तियों का केन्द्रण

(CONCENTRATION OF POWERS IN THE EXECUTIVE)

पिछले अध्याय में व्यवस्थापिका शक्ति के ह्रास से सम्बन्धित विवेचन में कार्यपालिका की वृद्धिपरक शक्तियों की चर्चा की गई है। आधुनिक राजनीतिक समाजों में सरकारों के कार्यों में अप्रत्यापित वृद्धि प्रत्यक्ष रूप से केवल कार्यपालिका में शक्ति केन्द्रण ला रही है। आज मुख्य कार्यपालक (Chief Executive) यथार्थ में इतनी शक्तियों का प्रयोग करने की स्थिति में आ गये हैं कि सम्पूर्ण शासनतन्त्र इन्हीं के इर्द-गिर्द घूमने लगा है। राज्य के औपचारिक अध्यक्ष के औपचारिक कार्यों अथवा राजनीतिक कार्यपालक के औपचारिक कार्यों एक ओर कर देने पर मुख्य राजनीतिक कार्यपालिका का सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य सरकार के समक्ष नीति निर्माण सम्बन्धी नेतृत्व प्रस्तुत करना है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि कार्यपालिका नीति निर्माण का एक मात्र यन्त्र बन गई है। मैकडोवेल ने ठीक ही कहा है कि दूसरे विश्वयुद्ध के बाद अनेक संसदों व प्रवृत्तियों ने राजनीतिक कार्यपालिका को शक्ति का प्रधान केन्द्र बना दिया है। कार्यपालिका में शक्तियों के केन्द्रण के लिए अनेक तथ्य उत्तरदायी हैं। इनमें से प्रमुख इस प्रकार हैं—

- (1) व्यवस्थापिकाई असमता, (2) कार्यपालिका की सक्षमशीलता या आक्रामकता, (3) कार्यपालिका पदों में वृद्धि, (4) दल और प्रभय या सहायता, (5) राष्ट्रीय सकट, (6) संविधान की संरचनात्मक व्यवस्थाएँ, (7) संवैधानिक संशोधन, (8) सरकार की नीतियों व समस्याओं की बढ़ती हुई पेचीदगियाँ, (9) कार्यपालिका के हस्तक्षेप का वृहत्तर क्षेत्र, (10) सशक्त, केन्द्रीय कार्यपालिका की अवधारणा से वैचारिक प्रतिबद्धता, (11) एकल नेतृत्व में उत्तरदायित्व निहित करने की मानवीय प्रवृत्ति, (12) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का संचालन व विदेश नीति, (13) संचार साधनों का योगदान व प्रचार की भूमिका।

व्यवस्थापिका की असमता या असमर्थता (Legislative Inefficiency or Incapacity)

औपचारिक दृष्टि से शासन-व्यवस्था में विधान मण्डल शक्ति केन्द्र के रूप में व्यवस्थित किये जाते हैं। जनता के प्रतिनिधियों से संगठित होने के कारण, व्यवस्थापिका जनता की सम्प्रभु शक्ति की धारक होती है। कार्यपालिका इसके प्रति उत्तरदायी या इसके द्वारा नियन्त्रित रहती है। देश के लिए नीति का निर्धारण व अन्य संसामगत व्यवस्थाओं का नियन्त्रण अधिकार विधान मण्डलों में ही निहित किया जाता है। इनके इर्द-गिर्द सम्पूर्ण शासन का ताना-बाना घुना रहता है। राजनीतिक व्यवस्था की चेतना का केन्द्र विधान मण्डल ही बनाए जाते हैं। यह राजनीतिक समाज के हर पहलू के अधिशासी, नियन्त्रक और निर्देशक के अधिकार से युक्त रहते हैं, किन्तु इनकी संरचना व इनमें विद्यमान दलीय गतिरोध, इन्हें यह सब कार्य व भूमिका निभाने में असम बना देते हैं। विधान मण्डल व विधायक, राष्ट्र सम्बन्धी सकटों का समाधान नहीं करके उनको अधिक

गम्भीर बनाने का माध्यम बनने लगे है। ऐसा माना जाता है कि जब व्यवस्थापिका देश की गहत्वपूर्ण समस्याओं का सामना करने में असमर्थ रहेगी तो कार्यपालिका शक्ति किसी न किसी रूप में अपना प्रभाव जमा लेगी।

समाज में विद्यमान विरोध, स्वतन्त्र निर्वाचन व्यवस्थाओं वाली राजनीतियों में प्रति-योगी व प्रतिद्वन्द्वी दलों में प्रकट होकर संसदों में कार्यकारी बहुमत असम्भव बना देते हैं। ऐसी अवस्था में विरोधी विचारधाराओं या विपरीत कार्यक्रमों वाले दलों से मिलकर बनी कार्यपालिका आपसी छींचतान के कारण न स्वयं कार्य कर सकती है और न ही व्यवस्थापिका अपना उत्तरदायित्व पूरा कर सकती है। इसका सीधा परिणाम, मुख्य कार्यपालक में शक्ति का वेगड़न होता है। जब व्यवस्थापिकाओं में दलीय संघर्ष के कारण मिले-जुले मन्त्रिमण्डल नहीं बन पाते हैं या बार-बार मन्त्रिमण्डलों को हटाया जाने लगता है तथा व्यवस्थापिका अपना बन जाती है तब कार्यपालिका ही सब शक्तियों के प्रयोग का विकल्प रह जाती है। आधुनिक विश्व में, विशेषकर विकासशील देशों में कार्यपालिका में असीमित शक्तियाँ, व्यवस्थापिका की अपने कार्य निष्पादन में असमर्थता के कारण ही केन्द्रित हुई हैं। इन देशों में लोकतन्त्र का पतन भी इसी कारण से हुआ है। पाकिस्तान में 1950 की दशाब्दी में भारी उपल-पुषल व्यवस्थापिकाओं की अयोग्यता के कारण ही हुई थी। लेटिन अमरीका के राज्यों में तो यह आए दिन होता है। ग्रीस में सैनिक क्रांति का कारण पांच वर्ष तक व्यवस्थापिका में गतिरोध का बना रहना ही माना जाता है। फ्रांस में डिगाल 1958 में सर्वेसर्वा, राष्ट्रीय सभा के द्वारा स्थायी व समस्याओं के समाधान करने वाले मन्त्रिमण्डल बनाने में रुकावट डालने के कारण ही, बन गया था। अतः व्यवस्थापिका की कमजोरी या असमर्थता अनिवार्य रूप से कार्यपालिका को शक्ति का केन्द्र बनाने का कारण बन जाती है।

कार्यपालिका की आक्रामकता या उद्यमशीलता (Executive Aggressiveness)

कार्यपालिका का नेतृत्व हर परिस्थिति व हर राजनीतिक व्यवस्था में आक्रामक सा बनने लगा है। राजनीतिक कार्यपालिका स्वयं को न केवल योग्यतम मानने लग जाती है, बरन अन्य पदाधिकारियों को अपने से हर दृष्टि से निम्नतर समझने की भ्रांति का शिकार भी बन जाती है। वैसे, इस बात को सभी स्वीकार करते हैं कि हर राजनीतिक व्यवस्था में श्रेष्ठतर व्यक्ति ही सामान्यतया कार्यपालिका में सम्मिलित रहते हैं। अतः कार्यपालिका की आक्रामकता स्वाभाविक है। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका राजनीतिक दल व समाज की समूह सचरता में एक मात्र ऐसी संस्था है जिसकी हर परिस्थिति व स्थिति में निर्णय लेने, उन्हें लागू करने व उनमें आवश्यक हेर-फेर करने का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष अधिकार होता है। राजनीतिक व्यवस्था में हर कार्यपालिका की देखरेख में ही होता है कार्यपालिका ही हर कार्य व शक्तिविधि के लिए ज़वाबदेह होती है। इसे समस्याओं का समाधान निकालना होता है। समाज के ~~सब~~ संकट का सामना करना होता है और समाज में उठने वाले परस्पर विरोधी दावों (claims) में समन्वय स्थापित करके, राजनीतिक

प्रक्रियाओं में जनसाधारण की भास्था बनाए रखना होता है। कार्यपालिका के इतने व्यापक व विविध उत्तरदायित्वों के कारण इसका आक्रामक रवैया इसके महत्त्व को अत्यधिक बढ़ा देता है। वर्तमान राजनीतिक समाजों में हर व्यक्ति संस्था, समुदाय समूह व स्वयं व्यवस्थापिका कार्यपालिका के नेतृत्व मात्र से सन्तुष्ट नहीं होते हैं। इन सबकी यही आकांक्षा रहती है कि उनके देश के कर्णधार हर क्षेत्र में देश को आगे बढ़ाने के लिए आक्रामक दग से आगे रहे। इस कारण कार्यपालिका नीति निर्माण में भी व्यवस्थापिका को केवल औपचारिक भूमिका निभाने वाला निकाय बनाने में सफल होती जा रही है।

कार्यपालिका पदों में वृद्धि (Expansion of Executive Officers)

पिछले कुछ वर्षों में मुख्य कार्यपालिकाओं से सम्बद्ध अधिकारियों व संस्थाओं में सङ्घारमक व कार्यात्मक वृद्धि बड़ी तेजी से हो रही है। प्रशासनिक अधिकारियों में तो अप्रत्याशित बड़ोतरी हुई ही है। नई नई संस्थाएँ, सलाहकार व सहायक मण्डल स्थापित किए जाने लगे हैं। इन सबका कार्य मुख्य कार्यपालिका को सलाह व सहयोग देना है किन्तु इस कार्य के कारण यह सरचनाएँ व्यक्तियों व नीतियों पर जबरदस्त प्रभाव प्राप्त कर लेती हैं। उदाहरण के लिए अमरीका में मुख्य कार्यपालिका राष्ट्रपति के सलाहकार मण्डल में किरीनजर की भूमिका व प्रभाव सर्वव्यापक है। हर देश में यही स्थिति है। देश भर में राष्ट्रपति या प्रधान मन्त्री के कार्यालय से सम्बन्धित समितियों, मण्डलों व विशेषज्ञों का जाल सा बिछा होता है। कार्यपालिका के व्यक्तिगत सलाहकारों से लेकर हर विषय के विशेषज्ञों का भारी जमाव कार्यपालिका के चारों तरफ होने लगा है। इससे राजनीतिक व्यवस्था के हर स्तर पर मुख्यपालिका का प्रतिनिधि ही कार्यों का समोजक, नियन्त्रक व निर्देशक हो जाता है। इससे राजनीतिक व्यवस्था में सब जगह कार्यपालिका ही सक्रिय रहने लगती है।

साम्यवादी राज्यों की कार्यपालिकाओं के इर्द गिर्द भी इसी प्रकार के विशेषज्ञ मण्डल, समितियाँ तथा साम्यवादी दल की सरचनाएँ सलाहकार के रूप में पायी जाती हैं। कार्यपालिकाओं का कार्य इतना जटिल व विरोधीभूत हो गया है कि कोई भी कार्यपालिका बिना सलाहकारों सहयोगियों तथा विशेषज्ञों के दक्षतापूर्वक कार्य कर ही नहीं सकती है। यही कारण है कि स्वेच्छाचारी व सर्वाधिकारी शासनों में भी कार्यपालिका की सहायता के लिए विविध सरचनाओं का निर्माण किया जाता है। इससे कार्यपालिका का महत्त्व बढ़ गया है। किसी लेखक ने ठीक ही कहा है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में न्यायाधीशों की संख्या दस बीस, विधायकों की कुछ सैकड़ों तक पर कार्यपालिका व उसने सलाहकारों सहायकों व प्रशासनिक कर्मचारियों की संख्या लाखों तक होती है। अतः कार्यपालिका का महत्त्व सङ्घारमक आधार पर ही बहुत बढ़ जाना स्वाभाविक है।

दल और प्रथम या सहायता (Party and Patronage)

कार्यपालिका के शक्तिशाली होने का सबसे महत्त्वपूर्ण साधन राजनीतिक दल होता है। कार्यपालिका का अध्यक्ष राजनीतिक दल का नेता होता है। वह दल को कहा तक

अपने साम रख पाता है। इस पर ही उसकी शक्ति निर्भर करती है। जब कभी कार्यपालिका अपने दल का नेतृत्व करने में शक्तिशाली पड़ जाती है तो कार्यपालिका की शक्तियों में ही कमी नहीं आती बरन ऐसी कार्यपालिकाओं को अपदस्थ भी कर दिया जाता है। दल का नेतृत्व ही कार्यपालिका का आधार होता है। यह बात लोकतान्त्रिक व साम्यवादी दोनों ही प्रकार की शासन-व्यवस्थाओं के बारे में सही है। ब्रिटेन का प्रधान मंत्री दल के नेता के रूप में ही इतनी व्यापक शक्तियों का धारक बन जाता है। इसलिए ही सोवियत रूस में छद्मत्वेन न प्रधान मंत्री वरन् ही साम्यवादी दल के प्रथम सचिव (प्रथम सचिव साम्यवादी दल का सर्वोच्च नेता होता है) का पद भी स्वयं सम्भाल लिया था जिससे वह सरकार व दल दोनों का नेता बन सके। वर्तमान समय में रूस के प्रधान मंत्री कोसिगिन, साम्यवादी दल व प्रथम सचिव ब्रेज्नेव के हाथों बंधुपुत्र ही हैं क्योंकि दल का नेतृत्व उसने हाथों में नहीं है। अमेरिका में राष्ट्रपति दल के नेता के रूप में ही कांग्रेस से सब कुछ करवाने का प्रयत्न करता है। भारत में श्रीमती इन्दिरा गांधी 1966 में प्रधान मंत्री के पद पर नियुक्त हुई थी परन्तु कांग्रेस दल पर उसका विशेष नियन्त्रण न होने के कारण 1967 के कांग्रेस विभाजन तक वह दल के नेताओं के हाथ में बंधुपुत्र ही रहने के लिए मजबूर रही। 1977 में भारत के प्रधान मंत्री का भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस पर पूर्ण नियन्त्रण होने के कारण, सारी शक्तियाँ उसमें केन्द्रित हो गई थी।

राजनीतिक दल के माध्यम से व्यवस्थापिका की सम्पूर्ण शक्तियाँ कार्यपालिका में निहित हो जाती हैं। अपने दल के बहुमत के कारण कार्यपालिका अध्यक्ष, विधान मण्डल से सब कुछ कराने की अवस्था में आ जाता है। रेमोंस्यूरे ने इसी कारण ब्रिटेन के प्रधान मंत्री को 'साम्राज्ञ' तक कह दिया है। संसदीय शासन प्रणालियों में जब तक प्रधान मंत्री को संसद में दल के बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है तब तक वह निरंकुश शासन से बड़ी अधिक शक्ति का उपयोग करने की अवस्था में रहता है। वास्तव में कार्यपालिका शक्ति कार्यपालिका के समर्थक दल के संगठन, दलीय अनुशासन की ठोसता और नेतृत्व के ऊपर ही आधारित रहती है। राजनीतिक दल का समर्थन समाप्त होते ही कार्यपालिका शक्ति अचानक ही पिघल जाती है। अतः आधुनिक कार्यपालिका में शक्ति केन्द्रण का प्रमुख कारण दल का समर्थन ही माना गया है।

कार्यपालिका के बढ़ते हुए महत्त्व का एक कारण इसके द्वारा प्रश्रयों, सहायताओं अर्थात् 'पेट्रोनैज' (patronage) का बांटना है। कार्यपालिका के पास प्रश्रय देने के अनेक साधन रहते हैं। कार्यपालिका अनेक नियुक्तियों की नियन्त्रक होती है। ला पालोम्बारा ने ठीक ही निचा है कि 'कार्यपालिका ही पेट्रोनैज को नियन्त्रित करती है। यद्यपि इससे कुछ व्यवस्थापिका द्वारा भी प्रदान किए जा सकते हैं किन्तु बहुत कुछ पेट्रोनैज कार्यपालिका द्वारा ही, बहून्वयक नियुक्तियों के नियन्त्रण, ठेके जो यह दे सकती है, सम्मान जो यह प्रदान कर सकती है व्यवस्थापन जिसकी यह पहल में अवहलना कर सकती है, नियन्त्रण जो यह लागू कर सकती है या जिनकी अनदेखी कर सकती है, इत्यादि के माध्यम

से वितरित होते हैं।¹¹ इस प्रकार हर देश की कार्यपालिका सहायता या पेट्रोनेज के, अनगिनत अवसरों के कारण सबके आकर्षण का केन्द्र बन जाती है।

राष्ट्रीय संकट (National Emergencies)

आधुनिक कार्यपालकों ने संकटों को परिभाषित करने के लिए किसी अंग में स्वतन्त्रता और उनसे निपटने के लिए अनियन्त्रित शक्ति का विकास कर लिया है।¹² राष्ट्रीय संकट के समय कार्यपालिका को सब प्रकार के प्रतिबन्धों से मुक्त कर दिया जाता है। कार्यपालिका शक्ति को असीमित बनाने में राष्ट्रीय संकट का योगदान सर्वप्रधान वैयक्तिक व्यवस्थाओं के अन्तर्गत ही, इन्हीं के माध्यम से सम्पन्न होता है। उदाहरण के लिए द्वितीय विश्व-युद्ध के समय, संकटकालीन शक्ति अधिनियम, 1940 द्वारा ब्रिटिश केबिनेट को तानाशाही या असीमित शक्तियाँ प्रदान की गयी थीं। संकट के समय जिस तेजी से कार्यपालिका को शक्ति प्रदान की जाती है। इसका स्पष्ट उदाहरण उपरोक्त अधिनियम ही कहा जा सकता है। ब्रिटेन की संसद ने विधेयक को पारित करने की सभी अवस्थाओं को केवल एक ही दिन में पूरा करके इस पर सम्राट की स्वीकृति ले ली थी। इस अधिनियम ने ब्रिटेन के केबिनेट को नागरिकों और उनकी सम्पत्ति पर व्यवहार में असीमित शक्ति दी थी। राष्ट्रीय संकट के समय विपक्षी दल व समूह भी कार्यपालिका के हाथ मजबूत करने के लिए आगे आ जाते हैं। भारत में 1962, 1965 तथा 1971 के सैनिक संघर्षों में सारा देश कार्यपालिका को असीमित शक्ति प्रयुक्त करने में सहायक रहा था।

संकट काल में कार्यपालिका को सर्वप्रधान वैयक्तिक व्यवस्थाओं के द्वारा स्वतः ही शक्ति प्राप्त हो जाए इसकी अनेक संविधानों में व्यवस्था करने की प्रथा बन चली है। भारत व फ्रांस सहित अनेक नये राष्ट्रों में कार्यपालिका को संकटकालीन अधिकार देने की धाराएँ संविधान में ही सम्मिलित की गई हैं। फ्रांसीसी संविधान का अनुच्छेद 16 राष्ट्रपति को, गणतन्त्र की संस्थाओं के लिए गम्भीर और तात्कालिक, खतरा, राष्ट्र की स्वाधीनता, उसके भू-भाग की अखंडता अथवा उसके अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों के निर्वाह तथा सर्वप्रधान सांख्यिक अधिकारियों के नियमित कार्य संचालन में बाधा पड़ने पर ऐसी कार्रवाई करने के असीमित अधिकार प्रदान कर देता है। ऐसी ही परिस्थितियों में आवश्यक कार्रवाई करने के संकटकालीन अधिकार भारत के राष्ट्रपति को भी संविधान द्वारा प्रदान किए गए हैं। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 352, 358 और 360 में भारत के राष्ट्रपति को न केवल वास्तविक संकट की स्थिति में वरन् संकट की सम्भावना के पूर्वाभास की अवस्था में भी व्यापक अधिकार प्राप्त हो जाते हैं। इससे स्पष्ट है कि राष्ट्रीय संकट कार्यपालिकाओं को शक्ति का केन्द्र बना देता है।

¹¹ Joseph La Palombara, *op cit*, p 225

¹² Alan R. Ball *op cit*, p 186

संविधान की संरचनात्मक व्यवस्थाएँ (Structural Provisions of Constitutions)

आधुनिक युग निरंतर संकट का युग कहा जाने लगा है। बाह्यिक व बाह्य दृष्टि से बराबर संकट व संघर्ष की परिस्थितियों की चुनौती आती रहती है। प्राकृतिक प्रकोप व आर्थिक अस्तव्यस्तता के साथ ही साथ कानून व व्यवस्था की समस्याएँ बनी रहती हैं। विश्व में विभिन्न विचारधाराओं के टकराव, देश के अन्दर भी दलों, समूहों व संगठनों में परिलक्षित होते हैं। इन सबके लिए संविधान में संकटकालीन अधिकार देने की प्रक्रियाएँ व्यवस्थित रहती हैं। किन्तु कार्यपालिका के महत्त्व को बढ़ाने में संविधान की अन्य संरचनात्मक व्यवस्थाओं का योग भी पर्याप्त रहता है। कार्यपालिका की व्यवस्थापिका के कानून व न्यायपालिका के निर्णय लागू करने होते हैं। वह यह कार्य कुशलता के साथ कर सके इसकी संरचनात्मक व्यवस्था हर संविधान में रहती है। इस तरह कार्यपालिका शासनतंत्र की प्रमुख घटक कमानी (main spring of governmental machine) का काम करती है। इससे ही देश का शासनतन्त्र सन्ध्या बनता है। अतः कार्यपालिका एक ऐसा केन्द्र बन जाती है जहाँ से अन्य संस्थाओं को सक्रिय बनाने के लिए संकेत या संदेश सन्प्रेषित होते हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं के सुचारु संचालन के लिए स्वयं संविधान ही में कार्यपालिका की ऐसी भूमिका के लिए संरचनात्मक व्यवस्थाएँ रहती हैं।

संविधानिक संशोधन (Constitutional Amendments)

संविधानों को तेजी से बदलती परिस्थितियों के अनुरूप रखने के लिए बार-बार संशोधित किया जाने लगा है। फ्रांस में 1958 में बना संविधान तथा भारत में 1950 में लागू हुआ संविधान अनेक बार संशोधित किया जा चुका है। एशिया व अफ्रीका के अनेक राज्यों में तो संविधान आए दिन संशोधित किए जाते हैं। इन संशोधनों में एक प्रवृत्ति सर्वत्र एक सी पाई जाती है। यह संशोधन कार्यपालिका के शक्ति क्षेत्र में वृद्धि करने के उद्देश्य से उत्प्रेरित होते हैं। आधुनिक राजनीतिक समाज में नेतृत्व, विभिन्न हितों में समन्वय तथा संघर्षरत परिस्थितियों से केवल कार्यपालिका ही निपट सकती है। अतः सर्वपानिव संशोधन कार्यपालिका को इस प्रकार के विविध कार्य सम्पन्न करने की शक्ति प्रदान करने के लिए ही अधिक होने लगे हैं।

सरकार की नीतियों व समस्याओं की बढ़ती हुई पेचीदगियाँ (Growing Complexity of Governmental Policies and Problems)

विश्व के राज्यों में बढ़ती हुई अन्तर्निर्भरता तथा विचारधाराओं की प्रतिस्पर्धा के कारण विश्व में सहयोग तथा विरोध की दो अनन्यतायुक्त प्रवृत्तियाँ एक साथ मौजूद रहने लगी हैं। विकास की आवश्यकताएँ घनिष्ठ सहयोग आवश्यक बना देती हैं जबकि विचारधाराओं के द्वारा राष्ट्रों की विरुद्धिष्ठित मूल्य व्यवस्था को रौंदने के छतरे बढ़ गए हैं। इससे सरकारों की समस्याएँ इतनी पेचीदा हो गई हैं कि उन पर चारों दिशाओं

से दबाव व धिक्काव बढ़ते जा रहे हैं। इसी तरह शासन नीतियों का एक पहलू से सम्बन्ध न रहकर सम्पूर्ण राजनीतिक जीवन से हर नीति का सम्बन्ध हो गया है। अतः इन पेचीदा परिस्थितियों से निपटने में कार्यपालिका ही सक्षम होने के कारण वह शक्ति-केन्द्र बनती जा रही है।

कार्यपालिका के हस्तक्षेप का वृहत्तर क्षेत्र (Increased Scope of Executive Intervention)

कार्यपालिका का अधिकार क्षेत्र सीमित व निर्धारित हो सकता है तथा संवैधानिक-राजनीतिक व्यवस्थाओं में सामान्यतया इसका कार्यक्षेत्र सुनिश्चित रहता है, किन्तु यह संवैधानिक व्यवस्था व्यवहार में बदल-सी जाती है। कार्यपालिका को हर स्थिति में प्रत्यक्ष हस्तक्षेप के अवसर प्राप्त रहते हैं। व्यवस्थापिका के अधिकार क्षेत्र में भी इसकी घुसपैठ आवश्यक हो जाती है। राजनीतिक व्यवस्था में व्यवस्थापिका व अन्य संस्थाएँ सतत सन्न में नहीं रहती हैं, किन्तु कार्यपालिका निरन्तर अधिवेशन में रहने वाली संस्था है। वह समाज की पहरेदार है, वह राष्ट्र की रक्षक है, वह सम्पूर्ण प्रशासन तथा सेना की अधिष्ठात्री है। इसलिए उसका हस्तक्षेप हर स्थिति व स्थान पर होना स्वाभाविक है। कहीं कुछ हो रहा हो और उसका देश, समाज व जनता पर कुप्रभाव पड़ने की सम्भावना हो तो कार्यपालिका को तुरन्त सक्रिय होना होता है, क्योंकि, इसकी निष्पक्षता के लिए इसको समा नहीं किया जाता है। अतः कार्यपालिका के शासन में हस्तक्षेप के अवसरों व क्षेत्र में अप्रत्याशित वृद्धि के कारण इसका महत्व अन्य संस्थाओं के मुकाबले में बढ़ता जा रहा है।

सशक्त केन्द्रीकृत कार्यपालिका की अवधारणा से वैचारिक प्रतिबद्धता (Ideological Commitments with the Concept of Strong and Centralized Executive)

जदिल मानव सम्बन्धों वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में सर्वत ही व्यक्ति-समूह के नेतृत्व के स्थान पर व्यक्ति विशेष के नेतृत्व को श्रेष्ठतर माना जाने लगा है। सामूहिक नेतृत्व में उत्तरदायित्व की ठीक निश्चित (pin-point) करना कठिन होता है। अब आधुनिक मानव वैचारिक दृष्टि से ऐसी कार्यपालिका चाहता है, जो शक्तिशाली, केन्द्रीकृत तथा सुनिश्चित रूप में अवस्थित (locate) की जा सके। मनुष्यों की इस धारणा के परिणामस्वरूप कार्यपालिका में शक्ति-केन्द्रण जब दृष्टा का प्रतीकल हो गया है। देश में हर घटना या दुर्घटना का दृढ़ता के साथ मुकाबला किया जा सके, इसके लिए अतः कार्यपालिका को आवश्यक सख्ती व शक्ति मुक्त देखना पसन्द करती है। अतः सशक्त केन्द्रीकृत कार्यपालिका की धारणा से वैचारिक प्रतिबद्धता भी कार्यपालिका को व्यवहार में शक्ति-केन्द्र बना देती है।

एकल नेतृत्व में उत्तरदायित्व निहित करने की मानवीय प्रवृत्ति (Human Impulse to Centre Responsibility for Leadership in Single Person)

व्यक्तिगत दृष्टि से मनुष्य हमेशा ही एक व्यक्ति का नेतृत्व ही पसन्द करता है। हर मनुष्य में अन्तः प्रेरणा एकल नेतृत्व की ही रहती है। अनेक व्यक्तियों के नेतृत्व से व्यक्ति की मनोवैज्ञानिक भावना बेमेल पड़ती है। यह निश्चित बात है कि व्यक्ति अन्य सब दृष्टियों से अपने जीवन में अनेकता व अनेकों का साथ सहयोग और सहायता चाहता है, किन्तु जब नेतृत्व का प्रश्न आता है तो वह एक से अधिक नेता उसने जीवन के संचालन के रूप में स्वीकार करने को तैयार नहीं होता है। राजनीतिक नेतृत्व तो मानव एक ही व्यक्ति में निहित देखने की प्रवृत्ति रखता है। यही कारण है कि सौरातान्तिक शासनों में सर्वद्व राष्ट्रपतियों या प्रधान मन्त्रियों में शक्ति को विभक्त होने देने में आम आदमी की अन्तः प्रेरित प्रवृत्ति सहयोगी होती जा रही है। व्यक्ति अपने देश का एक नेता चाहता है जिससे वह राष्ट्र को एक सूत्र में पिरोए रहे। दृढ़ता के साथ राज्य को आगे बढ़ाए और उसके लिए राष्ट्रीय बहु (ego) का प्रतीक बने। व्यक्तियों की इसी प्रवृत्ति के कारण विकासशील राज्यों में सौवतन्त्र व्यवस्थाओं की सबसे बड़ा खतरा रहा है। इन देशों में राजनीतिक दलों व राजनीतिक नेताओं की आपसी छींचतान में या तो एक सर्वमान्य नेता उभर आता है अन्यथा इसके अभाव में जनता सौवतन्त्र से उबरता-बरता नागाणाही व खरता प्रशस्त करने में सहायक हो जाती है। यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि एकल नेतृत्व केवल आम जनता द्वारा पसन्द किया जाता है। राजनीतिक समाज के अभिजन हमेशा ही इस प्रकार के नेतृत्व के विरुद्ध रहते हैं। इस कारण समाजों में इस प्रकार की दो परस्पर विरोधी प्रवृत्तियाँ विद्यमान रहती हैं, किन्तु अधिकांश जनसाधारण अपने नेता के रूप में एक ही व्यक्ति को देखना चाहते हैं। यही कारण है कि आधुनिक चुनाव कम से कम सप्तदीय प्रणालियों में विशेषकर ब्रिटेन में एक व्यक्ति भावी प्रधान मन्त्री, के इर्द-गिर्द होने लगे हैं। भारत भी इसका स्पष्ट उदाहरण प्रस्तुत करता है। भारत में 1977 के आम चुनाव श्रीमती इन्दिरा गांधी के इर्द-गिर्द ही लड़े गए थे। अतः इस भावना के कारण कार्यपालिका अधिकांश सर्वाधिक शक्ति सम्पन्न व खोटी व नेता बनकर कार्यपालिका को शक्ति केन्द्र बना देता है।

अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का संचालन व विदेशी नीति (Conduct of Foreign Affairs and Foreign Policy)

अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के संचालन व विदेश नीति का धर्म ऐसा है जिसमें मुख्य कार्यपालिका अत्यधिक सक्रिय तथा अशक्त स्वतन्त्र होता है। ऐसे वातावरण में इस सम्बन्ध में लिखा है कि विदेश नीति में स्वतन्त्रता की मात्रा अशक्त इसलिए है कि विदेशी मामलों पर किसी निर्वाचन के दौरान बम प्रभाव पड़ना है और अशक्त इसलिए कि विदेशी मामलों में कार्य की सीढ़ी गति और गोपनीयता की आवश्यकता रहती है। 1962 का सुबुर्बाई प्रक्षोभात् सट दस बात का उदाहरण है कि जिसने जवाही लाल नेहरू के निर्णय-

कारिता से केनेडी और एड्सेव ने कार्य किया। राष्ट्रपति केनेडी के लिए तब इसका बहुत कम अवसर था कि वह अमरीकी शासन-व्यवस्था के अन्य शक्ति केन्द्रों से परामर्श करते या उनसे स्वीकृति लेते, यद्यपि वह बराबर अपनी सक्रियताओं को जनता के सामने समझाते जा रहे थे।¹³ श्रीमती इन्दिरा गांधी के द्वारा 1970-71 में बंगला देश मुक्ति युद्ध के समय विजयी की गति से निर्णय लिए गए और युद्ध संचालन किया गया था। विदेश नीति में कार्यपालिका ही संचालक व नियन्त्रक रहती है। इस सम्बन्ध में बुडरो विल्सन ने 1908 में (राष्ट्रपति बनने से कुछ वर्ष पूर्व) ठीक ही कहा था, 'राष्ट्रपति की शक्तियों में एक सबसे बड़ी शक्ति राष्ट्र के वैदेशिक सम्बन्धों पर उसका नियन्त्रण है, जो समग्र होता है।'¹⁴

कार्यपालिका की शक्ति अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के संचालन में नियन्त्रित रह ही नहीं सकती है। आधुनिक तनावपूर्ण विश्व में घटनाक्रम इतनी तेजी से चलते व बदलते हैं कि किसी भी प्रकार की कार्यपालिका के लिए नियन्त्रित अवस्था में कार्य करना कठिन होता है। इस सन्दर्भ में एक देश के अहं व गौरव का प्रश्न उत्पन्न रहने के कारण, कार्यपालिका करीब-करीब पूरी स्वतन्त्रता व छूट का प्रयोग करते हुए विदेश नीति का संचालन कर सकती है, गोपनीयता की भी भूमिका कम महत्वपूर्ण नहीं रहती है। विदेश नीति, राष्ट्रीय हितों व राष्ट्रीय सम्मान की पूर्ति के लक्ष्य से प्रेरित रहती है।¹⁵ यही कारण है कि विदेश नीति सम्बन्धी प्रश्नों पर केवल सैद्धान्तिक नियन्त्रण ही रहते हैं। इस क्षेत्र में कार्यपालिका समझती है सधिया तक स्वतन्त्रता पूर्व करने लगी है। 1920 में अमरीका के राष्ट्रपति बुडरो विल्सन के प्रयत्नों से निर्मित राष्ट्र संधि की सदस्यता की अमरीका के सीनेट ने पुष्टि नहीं की थी पर आज क विश्व में यह सब सही नहीं रह गया है। भारत का भूतपूर्व प्रधान मन्त्री स्व० लालबहादुर शास्त्री ने ताशकंद में तथा श्रीमती इन्दिरा गांधी ने शिमला में पाकिस्तान के साथ महत्वपूर्ण समझौते करके इस बात की पुष्टि की कि अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का संचालन कार्यपालिका का ही विशेषाधिकार है। अतः कार्यपालिका को शक्तिशाली बनाने का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कारण अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के संचालन में उसकी अपेक्षाकृत स्वतन्त्रता व उससे अपेक्षित दृढ़ता है।

संचार साधनों का योगदान व प्रचार की भूमिका (Contribution of Means of Communication and Role of Propaganda)

संचार साधनों के विकास ने कार्यपालिका को सीधे जन सम्पर्क में ला दिया है। रेडियो, टेलीविजन (दूरदर्शन), टेलीफोन तथा प्रेस के माध्यम से कार्यपालिका अपने हर कार्य के लिए जनता के प्रति सीधा उत्तरदायित्व निमाने लगी है। कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि के इस तथ्य की तरफ राजनीतिशास्त्र के विद्वानों का ध्यान अभी तक कम ही गया है। परन्तु मेरी दृष्टि में कार्यपालिका की शक्ति केन्द्र बनाने में संचार के साधनों व

¹³Ibid. p. 187

¹⁴Ibid., p. 188

¹⁵Ibid., p. 189

प्रचार (propaganda) का सर्वाधिक योग रहता है। आज राष्ट्रपति व प्रधान मंत्री हर देश में बार-बार जनता को रेडियो के द्वारा सम्बोधित करने लगे हैं। दूरदर्शन के माध्यम से कार्यपालिका अथवा जनता के सामने पक्ष होने लगे हैं। जिन् देशों में सवार तापनों पर सरकारी नियन्त्रण नहीं होता वहाँ भी कार्यपालिका का प्रचार सर्वाधिक होता है। सत्तार साधनों ने कार्यपालिका को हर बात में जनता के निकटतम ला दिया है। कार्यपालिका व जनसाधारण के बीच यह सम्पर्कता तथा कार्यपालिका के पक्ष में प्रचार, हर देश के मुख्य कार्यपालको को शक्ति केन्द्र बनाने में सहयोगी रहा है। एलेन बाल ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि 'जन सम्पर्क माध्यमों का उपयोग करने के अवसर तथा प्रचार की सुविधा कार्यपालिका शक्ति को मजबूत बनाने वाला महत्वपूर्ण घटक है—टेलीविजन का इस्तेमाल करने में दयालु उस्ताद ये और अपने द्विपक्षीय प्रेस सम्मेलनों को करने में वह साधनानी बरतते थे।'¹⁶ इससे आम जनता पर बहुत गहरी छाप पड़ती है। उनके लिए कार्यपालिका ही सब कुछ बन जाती है।

कार्यपालिका व विशेषकर मुख्य कार्यपालक का महत्त्व इतना बढ गया है कि सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में वह ही चेतना-केन्द्र हो गया है। उपरोक्त तथ्यों ने अवश्य ही कार्यपालिका में शक्ति केन्द्रण को प्रोत्साहित किया है। इनके अलावा भी अनेक बातें ऐसी हैं जिनसे कार्यपालिकाओं का महत्त्व बढ़ता जा रहा है। मुख्य कार्यपालको का व्यक्तित्व, सरकार के अन्य सदस्यों के साथ उनका सम्बन्ध, राष्ट्र के लिए कुछ कर गुजरने का उनका निश्चय, जन कल्याण के लिए साधन जुटाने में उद्यमशीलता, कार्यपालिका की स्थिरता, कार्यपालको की कूटनीतिज्ञता तथा हर परिस्थिति का शत्रुसाईं व कभी-कभी चालाकी से सामना करने की क्षमता में कार्यपालको की राजनीतिक मंच का 'रिंग मास्टर' बनाने में सहायता की है। ला पालोम्बारा ने तो महा तक लिखा है कि कार्यपालको की शक्ति में वृद्धि का कारण उनकी चालबाजी, जोड़-तोड़ व कपट-प्रवृत्ति करने की क्षमता व योग्यता है।¹⁷

मुख्य कार्यपालक व्यवस्थापिकाओं का सहयोग प्राप्त करने की क्षमता रखता है। उनकी क्षमता तक देने में नहीं हिचकिचाता है, उनकी अपय बनाकर दून्हे उससे सहयोग करने के लिए मजबूर कर सकता है। अमरीका के राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डेलैनो रूजवेल्ट व ट्रूमैन ने ऐसा अनेक बार किया था। इन सब तथ्यों ने बतावा एक बात निर्विवाद है कि कार्यपालक ही देश का नेता, राष्ट्र का प्रतीक, सरकार का अधिकृत प्रवक्ता, राजनीतिक व्यवस्था का समोजन व समाज की एकता तथा राष्ट्र के भद्र का रक्षक होता है। जहाँ कार्यपालको का बढ़ता हुआ महत्त्व व उनके पद में अप्रत्याशित शक्ति केन्द्रण वर्तमान परिस्थितियों का स्वाभाविक परिणाम है।

¹⁶ *Ibid.*, p. 192.

¹⁷ Joseph La Palombara, *op cit.*, p. 210

विकासशील राज्यों में मुख्य कार्यपालिकाएँ (CHIEF EXECUTIVE IN DEVELOPING COUNTRIES)

कार्यपालिका के कार्यों व उसके बढ़ते हुए महत्व का उपरोक्त विवेचन पश्चिम के परिपक्व व स्थिर राजनीतिक समाजों के बारे में ही अधिक सही प्रतीत होता है। इन राज्यों में राजनीतिक शक्ति का सुस्पष्ट संस्थाकरण हो जाने के कारण व्यक्तियों के स्थान पर मस्याओं का अधिक महत्व होता है। कार्यपालिकाओं के कार्य करने की प्रक्रियात्मक दिशिया सुनिश्चित व सुस्पष्ट होती है। कार्यपालिका के प्रमुख कार्य अधिकाधिक विधेयोक्त संरचनाओं के द्वारा सम्पन्न होने लगे हैं। इनी तरह कार्यपालिका का उत्तरदायित्व व जबाबदारी नियमित प्रक्रियाओं के प्रयोग व स्वीकृति के माध्यम से मस्यायुक्त हो गयी है। उन्नत राजनीतिक समाजों में कार्यपालिका की संरचना कार्य प्रवृत्ति धीरे-धीरे ठोस बन गई है। इन लक्षणों के कारण इन देशों में कार्यपालिकाओं के व्यवहार प्रचलित अपेक्षित दिशाओं में ही सक्रिय हो रहे हैं। सविधान व्यवस्था, समाज के मूल्य-मानक और दल पद्धतियों का प्रतिमानित रूप राजनीतिक प्रक्रिया व राजनीतिक व्यवहार का पूर्वापास सम्भव बना देता है। इन देशों में कार्यपालिकाओं का आना जाना विशेष जिज्ञासा उत्पन्न नहीं करता है। यहाँ तक कि बड़े-बड़े राजनीतिक काण्ड भी राजनीतिक प्रक्रियाओं में हस्तक्षेप नहीं कर पाते हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध के काल में विन्स्टन चर्चिल ब्रिटेन के सर्वाधिक सम्मानित प्रधान मन्त्री बन गए थे, किन्तु युद्ध के बाद 1945 के आम चुनावों में उनके दल का हारना व उनके स्थान पर विपक्षी दल के नेता एटली का प्रधान मन्त्री बनना कोई विशेष उलट-पुलट व अल्प-व्यवस्था का कारण नहीं बना था। 'वॉटरगेट काण्ड' से अमरीका के राष्ट्रपति नक्सन का त्यागपत्र तथा उसके बाद की राजनीतिक स्थिति आश्चर्यकारी प्रवृत्तियों की जनक नहीं बनी थी। किन्तु विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में अभी ऐसी स्थिति नहीं आने के कारण कार्यपालिका की स्थिति विचित्र व अव्यवस्थित शक्ति सम्पन्नता की बन गई है।

विकासशील राज्यों में सब कुछ संक्रमण के काल से गुजर रहा है। नये राष्ट्रों के जीवन में शक्ति की भूमिका अत्यधिक प्रबल बननी जा रही है। इन देशों में कार्यपालिका की चुनाव विरचना (mechanism) का ही अभी तक वैधीकरण (legitimization) नहीं हो पाया है। निर्णय प्रक्रियाएँ अप्रतिमानित ही हैं। सामुदायिकता की भावना केवल सड़क के छानों में आकर सुप्त हो जाती है। औद्योगिक विकास व आधुनिकीकरण का अभाव तथा दल संरचना (party-configuration) की अस्थिरता (confusion) के कारण नये राष्ट्रों में राजनीतिक व्यवस्था अभी भी प्रवाह के दौर में से गुजर रही है। इन देशों में करिस्म व व्यक्तिगत सम्बन्धों का मस्याओं व वैधता-युक्त प्रक्रियाओं से बड़ी अधिक महत्व देना हुआ है। सरकारी भूमिका व शासन अंगों के कार्यों व उनसे सम्बन्धित संरचनाओं का विभिन्नोकरण (differentiation) नहीं हुआ है। गुटों का राजनीतिक खेल में निर्णायक स्थान है। राजनीतिक समाज परम्परागत जकड़नों से मुक्त नहीं हो पा

रहे हैं। राजनीति से सम्बन्धित अभिवृत्तियाँ अभी भी शोकिकीकृत नहीं हो पाई हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं की इन विशेषताओं का कार्यपालिका पर सर्वाधिक प्रभाव पड़ा है।

कार्यपालिका नेतृत्व गुट कलह के कारण अस्थिर हो सकता है। नए राज्यों में राजनीतिक द्वांचा ■ तत्त्व बहुत बड़ी खाई से पृथक बना हुआ है। इस कारण, कार्यपालिका के सभ्यता के पश्चिमी प्रतिमान को अपनाकर व्यवस्थित की गई कार्यपालिकाएँ अभी तक उनके अनुरूप भूमिका व कार्य सम्पन्न करने में असफल रही हैं। इन देशों में कार्यपालिका अध्यक्ष कश्मिरे व चमत्कारिक व्यक्तित्व वाले नेता होते हैं। सरादीय प्रणालियों में भी प्रधान मंत्री एकल कार्यपालिका की तरह खेरोकटोक निर्णय लेकर उन्हें लागू कर सकते हैं, किन्तु यह बात केवल एक पीढ़ी (generation) के नेताओं पर ही लागू होती है। राष्ट्रीय आन्दोलनों के लम्बे कालों में ऐसे देव-मुत्पन्न नेता जन-मानस में समा गए थे। इस कारण स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद ऐसे नेताओं के कार्यपालिका अध्यक्ष बनने पर उनको आदर व असाधारण प्रतिभा का प्रतीक ही नहीं बरन राष्ट्र का पिता मान लिया गया था। जौमी केन्याता, मुकानों, बोर्गिबा, नासर, नेहरू, ऐनकूमा, नेरेरे, जुबुम्बा, बोछ मुजीब, जिन्ना, पूनू, टीटी इत्यादि अनेक कार्यपालिका अध्यक्ष ऐसे ही अद्वितीय व्यक्तित्व के कारण लम्बी अवधि तक राजनीतिक व्यवस्थाओं पर छाये रहे और इनमें से कुछ आज भी छाये हुए हैं। इन कार्यपालिका अध्यक्षों की शक्तियाँ असीमित रही हैं। राष्ट्रीय नव निर्माण के लक्ष्य से उत्प्रेरित नेतृत्व के बाद नवोदित राज्यों में कार्यपालिका के अध्यक्ष, दलीप जोड़ लोड़ या सैनिक क्रान्तियों से सत्ता हथियाने वाले सेनापति बनने लगे और कार्यपालिका मरचनार्जों में उपस पुषल की जाने लगी।

पिछली दो शताब्दियों में नवोदित राज्यों में कार्यपालिका अब व्यक्तिपरक बन गया है। एक ही राजनीतिक नेता, राजनीतिक सक्रियता के सभी पहलुओं का नियन्त्रक, निर्देशक व अभिभावक बनता जा रहा है। इन देशों में अधिकांश कार्यपालिका अध्यक्ष सस्यागत नियन्त्रणों से अपने आपको मुक्त करने में सफल हो जाते हैं। राजनीतिक प्रक्रियाओं में गुनिश्चितता के अभाव के कारण यह बन्धनकारी प्रभाव नहीं रट पाती है। इन देशों के बहुल समाज परस्पर विरोधी व अधिकतर संपर्शील शक्तियों के तनावों व द्विधावों से ग्रस्त रहते हैं। राजनीतिक व्यवस्था में विधान मण्डल ऐसी विषम परिस्थितियों के कारण संयोजनकारी भूमिका निभाने में सयंथा असफल रहते हैं। अतः कार्यपालिका ही ध्यान का केन्द्र व व्यवस्था स्थापना के लिए आशा की किरण रह जाती है। इससे कार्यपालिका अध्यक्ष तानाशाह की सी स्थिति में आ जाता है। राजनीतिक सुरुषण वैचारिक आधार पर स्थापित नहीं होने के कारण राजनीतिक व्यवस्था में विभिन्न सस्याओं व प्रक्रियाओं के समन्वयकर्त्ता नहीं बन पाए हैं। इन देशों में प्रतियोगी दल प्रणाली आवश्यक सहिष्णुता के अभाव में अस्तव्यस्त होते होते एक दल पद्धति की परिस्थितियाँ उत्पन्न कर देती हैं। एक दल की स्थापना व उसका एकाधिकार कार्यपालिका की प्रवृत्ति में मौलिक अन्तर ला देता है। इस प्रकार के दल का केवल दिखाना ही रहता है। कार्यपालिका अध्यक्ष अपनी सत्ता की रंधता के लिए चुनावों का ढोंग —

दल के माध्यम से करने लगे, किन्तु सभी विकासशील राज्यों के बारे में यह सामान्यीकरण खरे नहीं उतरते हैं। अनेक राज्यों में स्वतन्त्रताएँ व दल प्रतियोगिता की वास्तविक परिस्थितियाँ बनाए रखने के संस्थागत साधन उपलब्ध रहते हैं। मैक्सिको, भारत व श्रीलंका इस के उदाहरण हैं।

कुछ राज्यों में विकास की आवश्यकताओं के लिए देश की सम्पूर्ण शक्तियों के समुचित उपयोग की व्यवस्था करने का कार्य प्राथमिकता का माना जाता है। इस प्रकार के शासनो में अनेक दलों की विलासिता (luxury) को निरर्थक माना जाता है। अतः कार्यपालिका केवल एक ही दल को अभिनव समाज की स्थापना में सहायक दल के रूप में पर्याप्त मानती है। इस कारण, विकासशील राष्ट्रों में अनेक राष्ट्र ऐसे हैं जहाँ कार्यपालिका अध्यक्ष आज भी जननायक के रूप में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। उदाहरण के लिए सितम्बर 1976 में मिस्र के राष्ट्रपति सादात के दूसरे कार्यकाल के सम्बन्ध में हुए लोक निर्णय में करीब-करीब शत प्रतिशत मतदाताओं ने उनको पुनः राष्ट्रपति बनाने के पक्ष में मत व्यक्त किया था। अफ्रीका के अनेक राष्ट्रों में ऐसी कार्यपालिकाएँ हैं। केनेथ कुआन्वा, केन्याता, नेरेरे तथा सादात ऐसे ही कार्यपालिका अध्यक्ष हैं।

विकासशील राष्ट्रों में कार्यपालिका प्रतिमान अभी भी सुस्थिर नहीं हुए हैं। पुराने नेतृत्व के दृश्य से टहने पर अनेक राज्यों में कार्यपालिका अध्यक्ष, संस्थागत चयन प्रक्रिया की दृढ़ता के अभाव में, सामान्य ढंग से चुनकर नहीं आ पाता है, और अधिकतर कार्यपालक-पद तानाशाहों के हाथ में चला जाता है। इस प्रकार, नवोदित राष्ट्रों में कार्यपालिका सामान्यतया नियन्त्रण-मुक्त ही रहती है। व्यवस्थापिकाएँ इन देशों में केवल नाम से ही रह गई हैं। न्यायपालिकाओं पर महत्वपूर्ण प्रतिबन्ध लगाकर कार्यपालिका, शक्ति केन्द्र में केन्द्रबद्ध हो जाती है। अतः नवोदित राष्ट्रों में कार्यपालिकाएँ अधिकतर विदेश व्यक्तित्व उन्मुखी बन गई हैं। इन समाजों में गन्तव्यो, मूल्यों और 'नोर्म' के बारे में असहमति, संविधानों में आये दिन के आधारभूत हेर फेर, राजनीतिक संस्थाओं की भूमिकाओं में विभिन्नीकरण का अभाव, राजनीतिक दलों का नेताओं के हाथ में कठपुतली की तरह रहना, व्यवस्थापिकाओं का नीति-निर्धारण से अधिक राजनीतिक जोड़-तोड़ में सलग्न रहना, जनसाधारण की उदासीनता और अभिजनों का अनुत्तरदायित्वपूर्ण व स्वार्थी व्यवहार, राजनीतिक व्यवस्थाओं पर जबरदस्त दबाव डालते हुए उन्हें तनाव व खिचाव की अवस्था में धकेल देते हैं। इस प्रकार की परिस्थितियों में केवल कार्यपालिका और इनमें भी विशेषकर मुख्य कार्यपालक राजनीतिक व्यवस्था की एक सूत्र में पिरोय रखने का माध्यम रह जाता है। यही कारण है कि पिछली एक शताब्दी में अधिकांश विकासशील राज्यों में कार्यपालिका शक्तियाँ केवल मुख्य कार्यपालक में केन्द्रित हो गई हैं। इन सभी राज्यों में संविधान, संसदे, न्यायपालिका, राजनीतिक दल और मन्त्रिमण्डल या सलाहकार मण्डल पाए जाते हैं, किन्तु इन सबों द्वारा वे भूमिकाएँ नहीं निभाई जाती हैं जो इनके लिए निर्धारित रहती हैं। यह मुख्य कार्यपालकों के इशारों पर, उनकी इच्छा के अनुरूप ही कार्य करती हैं। इससे इन देशों में मुख्य कार्यपालक सब प्रकार के नियन्त्रणों से मुक्त, सर्वाधिकारी शासकों से

भी अधिक शक्तिशाली बन गए हैं। सर्वाधिकारी राज्यों में राजनीतिक दल ने द्वारा कार्यपालिका पूरी तरह नियन्त्रित रहती है, किन्तु विकासशील राज्यों में राजनीतिक दल नियन्त्रक न होकर मुख्य कार्यपालक की महत्वाकांक्षाओं को पूरा करने का दिखावटी यन्त्र मात्र रहता है। ऐसी स्थिति में विकासशील देशों में कार्यपालिका ने भावी रूप के बारे में निश्चित रूप से कुछ भी कह गनना सम्भव नहीं है। जनसाधारण में शिक्षा, सही अर्थों में राजनीतिक चेतना व राजनीतिक प्रक्रियाओं में स्थायित्व आने पर ही इन देशों में कार्यपालिकाओं के संगठन, बायो भूमिका व महत्त्व का स्वायी रूप उभर सकेगा। तब तक अधिकांश विकासशील राज्यों में कार्यपालिका राज्य रूपी जहाज की एक मात्र संचालक बनी रहेगी। इन देशों में मुख्य कार्यपालिका पद पर आने वाला हर व्यक्ति, पद सम्भालते ही अपनी गद्दी को सुदृढ़ बनाने में लग जाता है और अपने पद पर आने वाली हर चुनौती से निपटने के लिए सत्ता का उत्तरोत्तर केन्द्रण अपने म करता जाता है। इन देशों में चुनाव या तो होते ही नहीं और जहाँ होते हैं उनमें से कुछ अगवाह-स्वरूप छोट दिए जाए तो बाकी सब में प्रतियोगी मुकाबले के अभाव में कार्यपालिका¹⁸ को कोई चुनौती नहीं दे पाते हैं। अतः विकासशील राज्यों में कार्यपालिकाओं के बारे में कोई सुनिश्चित सामान्यीकरण करने का प्रयास कम से कम वर्तमान अवस्था में असम्भव ही है।

कार्यपालिका और नौकरशाही (EXECUTIVE AND BUREAUCRACY)

राजनीतिक विचार और आधुनिकीकरण में राजनीतिक कार्यों में अत्यधिक वृद्धि और विरोधीकरण ला दिया है। व्यवस्थापन, कार्यपालन और वायपालन कार्यों के परम्परागत प्रतिमान अपने आप में साम्राज्य बन गए हैं, किन्तु इन सबमें कार्यपालिका की सरचनाओं व अधिकारियों में सर्वाधिक वृद्धि हुई है। राज्य के वृद्धिपरक अधिकार क्षेत्र का वास्तविक असर कार्यपालिका पर हुआ है। लोक यत्नानकारी राज्यों में कार्यपालिका के कार्य न केवल बढ़ गए हैं बरन विविध प्रकार के भी हो गए हैं। कार्यपालिका ने हाडा किए जाने वाले कार्यों में सहायता देने के लिए प्रशासनिक कर्मचारियों का जाल सजिष्ठता जा रही है। इन सिविल कर्मचारियों की ही भौकरशाही के नाम से पुकारा जाता है। कार्यपालिका एक तरफ, नीति-निर्माण में इनकी सहायता लेती है और दूसरी तरफ, नीतियों के विश्लेषण के लिए भी उन पर निर्भर करती है। शासन-संचालन में इनकी भूमिका के महत्त्व के कारण ही अनेक विचारक नौकरशाही को सरकार की 'चोथी शाखा' तक पहुँचे लगे हैं।

लोकतान्त्रिक समाजों में ही नहीं सभी प्रकार के राजनीतिक समाजों में कार्यपालिका

¹⁸ India, Sri Lanka, Mexico and a few others still permit competitive electoral contests

वशिष्टता होती है। मंत्री यद्यपि अपने विभाग के अध्यक्ष होते हैं, किन्तु विभाग के वास्तविक अनुभवों और प्रशासनिक भारीकियों का उन्हें प्रायः ज्ञान नहीं होता है, क्योंकि मंत्री पद पर उनकी नियुक्ति राजनीतिक आधार पर होती है। राजनीतिक कार्यपालिका का कार्यकाल या तो निश्चित अवधि तक के लिए होता है या केवल उत्तरदायित्व निभाते रहने तक रहता है। कार्यपालिका को राजनीतिक प्रश्नों में उससे रहना पड़ता है इससे वह प्रशासन के वास्तविक कार्य को संचालित करने में बहुत कम समय दे पाती है। कार्यपालिका का अधिकांश समय संसद, जनता एवं अन्य सामान्य सार्वजनिक समारोहों में ही लग जाता है। अतः राजनीतिक कार्यपालिका सभी प्रतिभागियों से मुक्त होते हुए भी प्रशासनिक क्षेत्र में 'नौसितिए' व 'अविशेषज्ञ' की तरह ही रहती है।

कार्यपालिका की प्रशासनिक अनभिज्ञता के सम्बन्ध में मूनरो ने ठीक ही लिखा है कि "कई अवसरों पर ग्रेटन का युद्ध मंत्री कोई दार्शनिक या देश का नौसेना मंत्री कोई व्यापारी या बैरिस्टर और व्यापार मंत्री विद्यालय का प्रोफेसर रहा है। वित्त मंत्री के सम्बन्ध में तो यह जाना को हो जानी चाहिए कि इस पद पर कोई ऐसा व्यक्ति ही नियुक्त किया जाये जो वित्त की भारीकियों से परिचित हो, पर नहीं, अनेक बार वित्त-मन्त्रियों के पद पर ऐसे व्यक्ति भी रह चुके हैं जो पेशेवर राजनीतिज्ञ या वकील थे।" इसी प्रसंग में सिडनी लो ने व्यागमक ढंग से लिखा है कि वित्त मन्त्रालय में द्वितीय श्रेणी के निमित्त का पद प्राप्त करने के लिए एक युवक को अश्वगति की परीक्षा में उत्तीर्ण होना पड़ेगा, पर वित्त मंत्री अघेड उम्र का एक ऐसा साधारण व्यक्ति भी हो सकता है जो अकों के विषय की अपनी कुछ थोड़ी बहुत जानकारी को भी भूल चुका होता है।

कार्यपालिका की इस प्रकार की प्रशासनिक अनभिज्ञता नवोदित राज्यों में तो अनेक बार हास्यास्पदता की हद भी पार कर जाती है। इन देशों में अचानक ही कोई सैनिक शासक भाति करके कार्यपालिका अध्यक्ष बन बैठने पर उसका प्रशासनिक क्षेत्र में नियंत्रण व निर्देशन विचित रूप धारण कर लेता है। किन्तु अगर ऐसे राजनीतिक समाजों को अपवाद रूप में एक तरफ कर दें तब भी, अधिकांश राज्यों में राजनीतिक कार्यपालिका प्रशासनिक दृष्टि से अनभिज्ञ ही रहती है। ऐसा कहा जाता है कि जब अफ्रीकी देश घाना स्वतंत्र हुआ या तब देश में मृत एक दर्जन स्नानक (अमीकी) ही थे। इन देशों में कार्यपालिकाओं की अस्तिथता व नेतृत्व के लिए विभिन्न प्रत्याशियों में अनावश्यक हाड़-दोड़ के कारण, लोक सेवक ही वास्तविक शासक बन जाते हैं। लोक सेवक प्रशासन से सम्बन्धित हर बात से सुपरिचित रहते हैं। उनका प्रशासन सबधी प्रशिक्षण और अनुभव उन्हें शासन कार्य का विशेषज्ञ बना देता है। उनकी नियुक्ति भी योग्यता के आधार पर होती है, उनका प्रशिक्षण होता है तथा वे म्यागी रूप से अपने पद पर बने रहते हैं। एक ही प्रकार का कार्य सभी अवधि तक करते रहने के कारण और अधिकाधिक प्रशासनिक अनुभव प्राप्त करने के उपयुक्त अवसरों के मिलते रहने के कारण, लोक सेवक विभागीय दाब पेशों को भली-भाँति समझने लगे हैं। इससे उनकी श्रेष्ठता निश्चय पाती है और वे कार्यपालिका अंकिन के वास्तविक संचालक बनने की स्थिति में आ जाते हैं।

इससे कार्यपालिका और नौकरशाही के पारस्परिक सम्बन्धों का प्रश्न उठ खड़ा होता है। इस प्रश्न पर विद्वान एकमत नहीं हैं। कुछ विद्वानों की मान्यता है कि लोक सेवकों अपने विशिष्ट अनुभव, लम्बे कार्यकाल और प्रशासनिक दाय-पेचों में दक्षता के कारण कार्यपालिका पर हावी हो जाते हैं। वे प्रशासन के सर्वोच्च बन जाते हैं और कार्यपालिका का अधिकांश केवल हुस्तासरा करने वाले यंत्र मात्र रह जाते हैं। मसीगण नौकरशाही के सबेलों पर चलने के लिए भजबूर हो जाते हैं और व्यवहार में कार्यपालिका ने स्थान पर राजनीतिक प्रक्रियाओं पर उसका आधिपत्य स्थापित हो जाता है, किन्तु अनेक विद्वान इस विचार से असहमति प्रकट करते हैं। उनके अनुसार नौकरशाही के आधिपत्य की बात करना भ्रामक है, क्योंकि वास्तविक निर्णय शक्ति कार्यपालिका में ही निहित रहती है। इस विचार के समर्थक विद्वानों का कहना है कि नीति-निर्धारण और नीति का क्रियान्वयन दो अलग-अलग बातें हैं। देश के लिए नीति-निर्धारण के कार्य को सम्पन्न करने में प्रशासनिक कारीकियों के ज्ञान की आवश्यकता ही नहीं होती है। उदाहरण के लिए, अगर भारत की विदेश नीति में प्रमुख सिद्धान्तों का निर्धारण करना हो तो उसके लिए केवल दूरदर्शिता, भविष्य के विश्व का पूर्वाभास तथा भारत के राष्ट्रीय हितों का सामान्य ज्ञान ही पर्याप्त रहेगा। कार्यपालिका के द्वारा नीति निर्धारण में निर्णय करने की क्षमता की ही आवश्यकता होती है। इसने लिए न विशेष प्रशिक्षण आवश्यक है और न ही प्रशासनिक कारीकियों का ज्ञान सहायक होता है।

इस सम्बन्ध में यह ध्यान रखना आवश्यक है कि कार्यपालिका के सदस्य लम्बी अवधि के सार्वजनिक प्रशिक्षण और जनता की कठोर परख के बाद धीरे धीरे चोटी के पदों तक पहुँचते हैं। लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में कोई भी व्यक्ति लम्बे सार्वजनिक व राजनीतिक जीवन के उत्तार-चढ़ावों में अनुभव बिना ऊपर की तरफ नहीं बढ़ता है। अतः यह वैश्व भ्रांति ही है कि कार्यपालिका अनुभव रहित, अनभिज्ञ व नोसिखिये लोगों का संगठन है। कार्यपालिका में चोटी का पद तो केवल वही व्यक्ति प्राप्त कर पाता है जिसने वर्यो तक सार्वजनिक नेतृत्व किया हो और इन नेतृत्व की प्रक्रिया में वह समाज की कसौटी पर खरा उतरा हो। ऐसे अनुभवही, शक्तिशाली एवं प्रतिभा सम्पन्न व्यक्तित्व वाला कार्यपालक सभी प्रशासनिक समस्याओं को अपने सामान्य विवेक से समझ सकता है और उनके समाधान के लिए लोक सेवकों पर आश्रित नहीं रहता अपितु अवसरानुकूल निर्णय करके लोक सेवकों को उन निर्णयों को लागू करने का आदेश दे देता है। नेहरू, विमसटन चर्चिल, बनेडी, डिगल, सरदार पटेल, भासिर, मुकार्गो, स्टालिन, वू नू और मोक्ष मुन्शीव ऐसे व्यक्ति हैं जिनसे सम्पूर्ण प्रशासन सतर्क व सचेत रहता था। बड़े कार्यपालक शक्तिशाली व्यक्तित्व के धनी नहीं होने पर भी अपनी लोकप्रियता के बल पर लोक सेवकों पर हावी रहते हैं। इस सम्बन्ध में यह बात भी ध्यान देने की है कि स्वविवेक से निर्णय करने का अधिकार तो केवल कार्यपालिका का ही होता है। अतः रेमजेम्यूर के इस मत से हम सहमत नहीं हो सकते कि नीति-निर्माण, निर्णय और उनके क्रियान्वयन में कार्यपालिका पर नौकरशाही का प्रभाव इतना अधिक रहता है कि कार्यपालकों को लोक सेवकों के हाथ की कठपुतली मात्र समझा जाना चाहिए।

कार्यपालिका ॥ नीकरशाही का सम्बन्ध विकासशील राज्यों में अभी भी अस्पष्ट है। इन देशों में कार्यपालिका अध्यक्षों व मन्त्रिमण्डलों में साधारणतया ऐसे व्यक्ति पदासीन हो जाते हैं, जो राजनीतिक दाव-पेच व जोड़-तोड़ से अधिक अनुभव नहीं रखते हैं। इन्हीं देशों में नीकरशाही की स्थिति भी कुछ अच्छी नहीं होती है। उनकी भर्तों की योग्यता परीक्षा के आधार पर नहीं होती है। प्रशिक्षण की सुविधाएँ व प्रशिक्षित व्यक्तियों का अभाव व नीकरशाही की स्थिति कार्यपालिका को नियन्त्रित करने से तो दूर प्रशासन को ठीक तरह से चलाने की भी नहीं होती है। अब विकासशील राज्यों में कार्यपालिका व नीकरशाही के सम्बन्धों का तत्पर सुनिश्चित निष्कर्ष यही निकाला जा सकता है कि इन देशों में हर जगह स्थिति भिन्न-भिन्न प्रकार की है, किन्तु इन देशों में अनेक देशों जैसे जहाँ कार्यपालिका की अस्थिरता विधायिका की सामान्य अनुभवहीनता के विपरीत साम्राज्यवादी काल में सुप्रशिक्षित प्रशासन की व्यवस्था हाँ जाने के कारण यही देशों का वास्तविक शासन संचालन करते हुए पाए गए हैं। जहाँ आर्थिक प्रगतिशील होती है, हर रोज कार्यपालक बदलते हैं, जहाँ राजनीतिक गूँघाएँ व प्रशिक्षण प्रवाह के दौर में हैं, वहाँ नीकरशाही ही राजनीतिक समाजों का सम्भाव्य रहती है, किन्तु यह हर देश में सामू होने वाली बात नहीं है। अनेक अफ्रीकी व एशियाई देश कई बार ऐसे दौर से गुजर चुके हैं जहाँ कार्यपालिका व नीकरशाही दोनों ही राजनीतिक जोड़ तोड़ में पड़कर व्यवस्था की उत्पत्ति-भ्रमण के कारण बने हैं। किन्तु यहाँ यह सम्मेलन काल की अवस्था में स्वाभाविक माना जा सकता है। अब एशिया व अफ्रीका तथा अन्य नवोदित राज्यों ॥ प्रशासन सुस्थिर व सुप्रशिक्षित किए जा रहे हैं तथा राजनीति में नेतृत्व भी अधिक स्पष्ट नहीं रहा है। इससे कार्यपालिका व नीकरशाही के स्थायी प्रतिमान विवक्षित हान की सम्भावनाएँ बढ़ गई हैं।

विकासशील राज्यों में नीकरशाही को लेकर एक नया पहलू चर्चा का विषय बन गया है। अनेक देशों में राजनीतिक दृष्टि से प्रतिभूत (committed) नीकरशाही की माँग की जाने लगी है। हाल ही में कुछ लोगों ने यह विचार प्रकट किया है कि प्रशासनिक वर्ग कार्यपालिका की नीतियों एवं कार्यक्रमों से प्रभावित नहीं रहने के कारण वे इन कार्यक्रमों को सफल बनाने का पूरा-पूरा पर्याय नहीं करने हैं। उनके अनुसार अगर नीकरशाही प्रतिभूत हो तो सरकारी कार्यक्रमों के सफल होने की सम्भावना बढ़ जायेगी। साम्यवादी राज्यों में ऐसी ही नीकरशाही होती है, किन्तु उन राजनीतिक व्यवस्थाओं में जहाँ प्रतिभागी दल पद्धति के कारण सत्तास्तर राजनीतिकदम बदलते रहते हैं, प्रतिभूत नीकरशाही खतरनाक पैनीदमिया उत्पन्न कर सकती है। अब इस सम्बन्ध में निश्चित विचार करना कठिन है। इस सम्बन्ध में अन्यत्र विस्तार से विवेचन किया गया है इसलिए यहाँ हम किसी प्रकार के निष्कर्ष का प्रमाण नहीं करेंगे।

राजनीतिक कार्यपालिका व नीकरशाही के सम्बन्धों के इस विवेचन से धारित स्पष्ट हो जाते हैं। इनका पारस्परिक सम्बन्ध इन बातों से हम या उग प्रकार का हो सकता है। प्रथम इनका आपसी सम्बन्ध कार्यपालिका की प्रवृत्ति द्वारा प्रभावित रहता है। अध्यक्षत्व व सगरीय कार्यपालिकाओं के उदाहरण से यह स्पष्ट है। दूसरी बात, दल प्रणाली

की प्रवृत्ति से सम्बन्धित है। द्विदलीय, बहुदलीय या एकदलीय प्रधान पद्धति में नौकरशाही व कार्यपालिका का सम्बन्ध भिन्न भिन्न हो जाता है। इन दोनों के सम्बन्धों का तीमरा निर्धारण राजनीतिक निर्णय प्रक्रिया की संरचनाओं की प्रवृत्ति है। जिन देशों में इनके प्रतिमान सुस्थिर व सुनिश्चित होते हैं वहाँ कार्यपालिका व नौकरशाही का सम्बन्ध भी विशेष प्रकार का हो जाता है। राजनीतिक कार्यपालिका व लोक सेवकों के सम्बन्धों का चौथा नियामक नौकरशाही की प्रतिश्रुतता या उसका अभाव है। इन तथ्यों के अलावा भी अनेक ऐसी परिस्थितियाँ व स्थितियाँ हो सकती हैं, जिससे कार्यपालिका अध्यक्ष व नौकरशाही का सम्बन्ध प्रभावित रह सकता है। उदाहरण के लिए, किसी सैनिक शासक शाह के कार्यपालिका अध्यक्ष पद पर आ जाने से नौकरशाही व कार्यपालिका का सम्बन्ध अचानक उसट सकता है।

नौकरशाही व कार्यपालिका के पारस्परिक सम्बन्धों को लेकर ऊपर जो कुछ लिखा गया है उससे अनेक विद्वानों का मतभेद हो सकता है। यहाँ स्थान के अभाव में कई बिन्दुओं पर विस्तार से चर्चा करना सम्भव नहीं होने के कारण शकाओं की काफी गुजाइश रह गई है। किन्तु इस बात से सब सहमत होंगे कि कार्यपालिका अपने व्यवहार व कार्यों में स्वाधीन व लोक सेवकों अर्थात् नौकरशाही के द्वारा एक अव तक नियन्त्रित, सीमित और मार्गदर्शन प्राप्त करती रहती है।¹⁹ यह तथ्य हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था के बारे में स्वीकार किया जाता है। राजनीतिक प्रक्रियाओं की बढ़ती हुई पेचीदगियाँ लोक सेवकों विशेषकर छोटी व पदाधिकारियों को राजनीतिक निर्णय-प्रक्रिया में अधिकाधिक हस्तक्षेप का अवसर प्रदान करती आ रही है। प्रशासकों की नीति विवक्षों को सरलित करने की योग्यता, विशेष प्रकार के निर्णयों के लिए बाध्य करने की क्षमता, जिन निर्णयों व नीतियों को व पसन्द नहीं करते उनको नकारने या विफल करने की निपुणता, सर्वव्यापक प्रवृत्ति बन गई है। अतः कार्यपालिका ही नहीं व्यवस्थापिका भी अपनी वास्तविक शासक शक्ति, राजनीतिक व्यवस्था के सेवकों—नौकरशाही, को हथियाने से रोकने में असमर्थ होती आ रही है।

कार्यपालिका और व्यवस्थापिका (EXECUTIVE AND LEGISLATURE)

पिछले अध्याय में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के आपसी सम्बन्धों का विस्तार से विवेचन किया गया है। अब यहाँ इतना ही कहना पर्याप्त रहेगा कि कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के बीच ज्वलन सन्तुलन कार्यपालिका की तरफ झुकावा आ रहा है। सरकारों की प्रवृत्ति अनग-अलग राज्यों में भिन्न भिन्न प्रकार की होती है, किन्तु रचनात्मक या सकारात्मक सरकार को तो त्रियाशील रहना ही पड़ता है। चाहे राज्य लोक कल्याण-वारो, गमाजवादी या पूँजीवादी हो इन सब में सकारात्मक सरकारों को अप्रत्याशित व

अनूतपूर्व पैमाने पर निर्णय लेने होने हैं। यह सर्वमान्य सत्य है कि हर देश की कार्यपालिकाएँ कल जितने कार्य करती थीं उनसे आज कहीं अधिक कार्य करने लगी हैं। यह बटे हुए कार्य अच्छे हैं या बुरे, इस विवाद में न पड़े तो यह बात माननी पड़ेगी कि कार्यपालिकाओं के निर्णयों की मात्रा व क्षेत्र अत्यधिक बढ़ गए हैं। सरकार के कार्यों में वृद्धि से विधान मण्डल के कार्य भी बढ़े हैं पर कुछ मित्राकर फाइन केन्द्र व्यवस्थापिका से कार्यपालिका की तरफ धिक्क गया है। सेमुअल हंटिंगटन का तो कहना है कि व्यवस्थापिकाओं ने स्वयं ही विधि निर्माण तथा वासी व्यवस्थापन ज्ञाय कार्यपालिका का दे दिए हैं। अमेरिका की कांग्रेस (व्यवस्थापिका) की चर्चा करने पर उसने निष्ठा है कि कांग्रेस के सदस्यों की क्षैत्रीय अभिवृत्ति के कारण वे राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं का समाधान करने में व्यथम हो जाते हैं।²⁰ ला पालोग्गारा का कहना है कि हंटिंगटन ने जो अमेरिका की कांग्रेस के बारे में कहा है वह दुनिया के अधिकांश राष्ट्रीय विधान मण्डलों के लिए भी सही है। जब कार्यपालिका व व्यवस्थापिका में पारम्परिक शक्ति-मनूलन, कार्यपालिका के पक्ष में जा रहा है।

कार्यपालिका की सरचना ही ऐसी होती है कि वह बृहत्तर, अधिक पेचीदा तथा व्यापकतम समस्याओं से निपटने की, व्यवस्थापिका की तुलना में श्रेष्ठतर क्षमता व योग्यता रखती है। व्यवस्थापिकाओं में दलगतता से कहीं अधिक अपन निर्वाचन क्षेत्र के पोषण की चिन्ता से विधायक महत्वपूर्ण प्रश्नों से हट से जाते हैं। इसमें कार्यपालिका को प्रभुत्व स्थापित करने का अवसर मिल जाता है।

कार्यपालिका सम्बन्धी विवेचन के अन्त में यह कहना उपयुक्त होगा कि आज विनाद कार्यपालिका-व्यवस्थापिका के सापेक्ष महत्त्व का नहीं रह गया है। यह दोनों तो राजनीतिक दलों के माध्यम में समुक्त व सहयोगी हो जाते हैं। रिचार्ड न्यूमेट्ट ने यह प्रश्न उठाया है कि "आज वास्तविक शक्ति मध्य मुख्य कार्यपालन व व्यवस्थापिका के बीच न होकर मध्य में राजनीतिक नेताओं और नीतिशाही के बीच है।"²¹ पीटर ड्रुकर भी इसी तरह की चिन्ता व्यक्त करते हुए लिखता है कि "सब से सही समझा यह है कि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका समान रूप से सरकार का नियन्त्रण स्थायी नीतिशाही के हाथों में खोती जा रही हैं।"²² ए० एच० ब्राउन ने कार्यपालिका की वर्तमान अवस्था का विवेचन करते हुए तर्कसंगत बात कही है। इसके अनुसार "अगर और कुछ भी न देखें तो भी सरकार का आकार और क्षेत्र यह अर्थ स्पष्ट करता लगता है कि मुख्य कार्यपालन, व्यवस्थापिकाओं की तरह ही आज बहुत कार्य करता है, किन्तु सरकार पर उसकी पकड़ बहुत कम हो गयी है।"²³ लोक प्रशासन की बहुतों पेचीदगियों व ज्ञानन बाधों में

²⁰S. Huntington, *Congressional Responses to the Twentieth Century*, New Jersey, Prentice Hall, 1969, p. 7

²¹Richard Neustadt, "Politicians and Bureaucrats," in D. M. Truman (Ed.), *The Congress and America's Future*, New Jersey, Prentice Hall, 1965, p. 102

²²P. F. Drucker, *The Age of Discontinuity*, New York, Harper and Row, 1969, p. 34

²³A. M. Brown, *Prime Ministerial Power*, Public Law, Spring 1968, p. 28.

अत्यधिक वृद्धि के कारण कार्यपालिका शासन भार से दबती जा रही है और उसका भार हलका करने का सुझावगत माघन नौकरशाही के अलावा और कोई नहीं रखता है। अतः नौकरशाही का प्रभाव जहाँ-जहाँ अधिक रहने लगा है, परन्तु अन्ततः नौकरशाही सब प्रभावों व दबावों के बावजूद रहती केवल सेविका ही है। कार्यपालिका के पास अपनी शक्ति होती है जबकि नौकरशाही के पास यह परिस्थितिविशेष ही होती है। यही कारण है कि आज कार्यपालिका को ही 'सरकार' कहा जाने लगा है।

न्यायपालिका (Judiciary)

प्रारम्भिक मानव समाज के उदय के साथ ही राजनीतिक शक्ति' को जन्म देने वाली परिस्थितियाँ भी प्रस्तुत हुईं तथा सम्भवतया इसी शक्ति के प्रयोग से आदिवासीन मानव समाज में कुछ व्यवस्था व स्थिरता भी स्थापना हुई। अतः राजनीतिक शक्ति का हर समाज में आरम्भ से ही महत्त्व स्थापित हो गया। कालान्तर में यह शक्ति अक्षीकृत व माध्यमारी बनकर अन्य सभी प्रकार की शक्तियों की नियन्त्रण व उनकी सीमा निर्धारक बन गई। इससे इसके उपयोग और दुरुपयोग के मार्ग खुल गए। राजनीतिक शक्ति की सर्वोपरिता इसमें दुरुपयोग की ओर भी सम्भावनाएँ निहित कर देती है। राज्य जो इस शक्ति का प्रतीक है वहाँ अपने आप में साध्य नहीं बन जाए, तथा राज्य की शक्ति को व्यवहार में प्रयुक्त करने वाली सरकार या शासक, स्वेच्छाकारी बनकर उन सब मूल्यों व उद्देश्यों की व्यवहारना नहीं करें, जिनकी प्राप्ति के लिए मनुष्य के राजनीतिक सत्ता की सृष्टि की और इसके अक्षीकृत (coercive) षण्ण स्वीकार किये इसके लिए यह आवश्यक है कि शासकीय व सरकार को अनियन्त्रित व सीमित रखा जाए। कोई भी शासक जो माध्यमारी शक्ति से युक्त हो, वह इसी शक्ति के प्रयोग से व्यक्ति की स्वतन्त्रता का हनन व अन्त भी कर सकता है। व्यक्तित्व के विकास में व्यक्ति की स्वतन्त्रता ही आधारभूत होती है। इसकी समाप्ति मानव-व्यक्तित्व को वृद्धि करती है। इसलिए, एक तरह से मनुष्य ने राज्य की सर्वोपरिता स्वीकार की तथा दूसरी तरफ उसकी अभिव्यक्तक सरकार पर प्रभावशाली नियन्त्रणों की व्यवस्था भी की जिससे ज्ञात, व्यक्ति की स्वतन्त्रता की व्यवस्था व सुरक्षा के लिए आगे बढ़ सके और साथ ही इसके हनन में प्रलोभन से रोका जा सके। यही कारण है कि प्राचीन काल से ही शासकों को विधियो, प्रतियारमक सुरक्षाओं व सत्तुल्यारमन शक्तियों के माध्यम से नियन्त्रित और प्रतिबन्धित किया जाता रहा है।

शासकों को शक्तियों के दुरुपयोग से रोकने के लिए सामान्यतया तीन व्यवस्थाएँ व्यवहार की जाती हैं। प्रथम व्यवस्था, शक्तियों को सविधान द्वारा निर्धारित व सुनिश्चित करने की है, जिससे सरकारें सर्वोच्चानियमों के अनुसार ही शक्ति प्रयोग करें। दूसरी व्यवस्था, शक्तियों को शक्तियों की नियन्त्रण व सत्तुल्य बनाने की है, जिससे कोई भी शासन अथवा शक्ति के दुरुपयोग में दूसरे अथवा द्वारा रोका जा सके। तीसरी व्यवस्था, एक पृथक्, स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायपालिका की स्थापना करने की है। यह व्यवस्था अन्य दो सुरक्षा व्यवस्थाओं की पूरक और इनकी व्यवहार में शक्ति नियन्त्रण के रूप में रखने की है।

इसी भूमिका के कारण न्यायपालिका राजनीतिक व्यवस्था में नागरिक की रक्षक हो जाती है। उदारवादी लोकतन्त्रीय सिद्धान्त ने अति शक्तिशाली राज्य से नागरिक को बचाने की ज़रूरत पर मदा ही विशेष बल दिया है। अतः लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता में वृद्धि और न्यायिक निर्णयों की स्वीकृति के लिए आदर और विश्वास की भावना पैदा करने के लिए न्यायिक प्रक्रिया की निष्पक्षता पर बहुत बल दिया जाता है। परिणामस्वरूप कई राजनीतिक प्रणालियों में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता को राजनीतिक स्थिरता का आवश्यक पहलू तक माना जाता है। इसी कारण, कुछ उदारवादी लोकतन्त्रीय शासनो में प्रशासकीय न्यायालयों और अर्द्ध-न्यायिक प्रशासकीय अधिकरणों (quasi-judicial administrative tribunals) के विकास को देखकर बेचैनी पैदा होने लगी है, क्योंकि इनके विकास की विधि के शासन (rule of law) के प्रतिकूल समझा जाता है।

न्यायपालिका राजनीतिक प्रक्रिया का एक ऐसा अंग है जो 'सरकार' के हाथों में राजनीतिक शक्ति के अत्यधिक केन्द्रीकरण की रोकथाम और 'लोकतन्त्र की घाघलियों' या बहुमत के निरंकुश शासन से जनता को बचाने की व्यवस्था करती है। इसी कारण न्यायाधीश और न्यायालय समग्र राजनीतिक प्रक्रिया के महत्वपूर्ण पहलू माने जाते हैं। न्यायपालिका सरकार का तीसरा प्रमुख अंग है। व्यवस्थापिका राज्य की इच्छा की अभिव्यक्ति कानूनों के रूप में करती है और कार्यपालिका इनको कार्य रूप देती है तथा न्यायपालिका इन कानूनों की व्याख्या करने और इनका उत्पन्न करने वालों को दण्डित करने का कार्य करती है। इस प्रकार सरकार के अंगों में न्यायपालिका का महत्वपूर्ण स्थान रहता है। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाएँ तो स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायपालिका के मजबूत स्तम्भ पर ही स्थिर रहती हैं। नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा न्यायपालिका के अलावा अन्य संस्थागत संरचना के द्वारा नहीं हो सकने के कारण, इनका महत्व कम से कम जनसाधारण के लिए तो अत्यधिक ही रहता है।

सामाजिक जीवन को नियन्त्रित करने के लिए कानून ही सबसे महत्वपूर्ण साधन है और इन कानूनों के अनुसार न्याय करने का कार्य न्यायपालिका का ही है। न्यायपालिका केवल नागरिकों के बीच उठने वाले विवादों का ही निर्णय नहीं करती है, अपितु यह उन मुद्दों का फैसला भी करती है जो नागरिकों व राज्य के बीच के विवादों से उत्पन्न होते हैं। अतः न्यायपालिका का प्रमुख काम यह देखना है कि राजकीय आदेशों (कानूनों) का पालन सर्वत्र व सत्र के द्वारा ठीक ढंग से हो रहा है या नहीं। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में न्यायपालिका का स्थान इतना महत्वपूर्ण बन गया है कि अनेक विचारक इसको राजनीतिक प्रक्रिया के अश्विन् अंग से अधिक एक आधारभूत स्तम्भ मानते हैं। सैंड्स ब्रादम ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि "न्यायपालिका राज्य के लिए एक आवश्यकता ही नहीं है, अपितु उससे धमता से बढ़कर सरकार की उत्तमता की कोई कसौटी ही नहीं है।"¹ राजनीतिक व्यवस्थाओं में न्यायपालिका की भूमिका व महत्व को

¹James Bryce, *Modern Democracies*, Vol II, London, Macmillan, 1924, p. 394

समझने के लिए इसका अर्थ व परिभाषा का समझना जरूरी है।

न्यायपालिका का अर्थ व परिभाषा (THE MEANING AND DEFINITION OF JUDICIARY)

अरस्तू के समय से ही न्यायपालिका को सरकारी संसद् का आधारभूत अंग माना जाता है। सामान्यतया इस बात पर सभी सहमत हैं कि न्यायिक शक्ति की राजनीतिक व्यवस्थाओं में विशेष भूमिका रहे। इसी कारण, प्राचीन समय से इस बात पर आम सहमति रही है कि न्यायिक शक्ति को विशेषकर इस शक्ति को नियामित करने वाले व्यक्तियों को राजनीतिक सत्ता के अन्य पहलुओं से पृथक् रखा जाए, क्योंकि न्यायपालिका को पृथक् रखने से व्यक्ति को यह आपवासन या मिल जाता है कि उसकी समस्या को निष्पक्षता व स्वतन्त्रता से परखा गया है। इस प्रकार, न्यायिक व्यवस्था का हर राजनीतिक संगठन में अस्तित्व व महत्त्व होता है। इसका अर्थ व परिभाषा इसके महत्त्व व भूमिका को अच्छी तरह समझने में सहायक होंगे। अतः न्यायपालिका की परिभाषा करना आवश्यक प्रतीत होता है।

साधारण अर्थ में कानूनों की व्याख्या करने व उनका उल्लेख करने वाले व्यक्तियों को दृष्टि करने की संस्थागत व्यवस्था को न्यायपालिका कहा जाता है। यह उन व्यक्तियों का समूह है जिन्हें कानून के अनुसार समाज के विवादों को हल करने का अधिकार प्राप्त रहता है। इस अर्थ में न्यायपालिका सरकार का एक विशिष्ट अंग है जिसकी कानूनों का पालन कराने के लिए विशेष अधिकार प्राप्त रहते हैं। तास्की ने न्यायपालिका की परिभाषा करते हुए लिखा है "एक राज्य की न्यायपालिका, अधिकारियों के ऐसे समूह के रूप में परिभाषित की जा सकती है जिनका कार्य, राज्य के विरोधी कानून विशेष के उल्लंघन या तोड़ने सम्बन्धी शिकायत जो विभिन्न लोगों के बीच या नागरिकों व राज्य के बीच एक दूसरे के विरुद्ध होती है, का समाधान व फैसला करना है।"² इस तरह न्यायपालिका, न्यायिक प्रक्रिया की संरचनात्मक व्यवस्था है। वाल्सन एच० हेमिन्गटन ने कहा है कि न्यायिक प्रक्रिया न्यायाधीशों के द्वारा मुद्दों का निचय करने की मानसिक प्रविधि को कहा जाता है।³ यह व्यवस्थित कानूनी लड़ाई के लिए की गई व्यवस्था के अंतर्गत जाना करने का तरीका है। यह हमेशा मुकदमे के फैसले के बिंदु की तरफ संवेष्टित होने की प्रवृत्ति रखती है।⁴ इस तरह न्यायपालिका, न्यायिक प्रक्रिया की गरजित व्यवस्था के रूप में, समाज के स्थापित कानून का लेहर उठने वाले विवादों का समाधान कराने का

²Harold J Laski *Encyclopaedia of the Social Sciences* Vol VII VIII, New York Macmillan 1954 p 464

³Walton H Hamilton *Encyclopaedia of the Social Sciences* Vol VII VIII New York Macmillan 1954 p 450

⁴Peter H Merkl *Modern Comparative Politics* New York, Holt, Rinehart and Winston Inc, 1970 p 439

संस्थागत मन्त्र है। न्यायपालिका के अर्थ व परिभाषा के बाद इसके महत्त्व व भूमिका को समझने के लिए इसके संगठन व कार्यों का उल्लेख करना आवश्यक है, क्योंकि न्यायपालिकाओं की भूमिका व महत्त्व का इनके संगठन से गहरा सम्बन्ध है।

न्यायपालिका का संगठन (ORGANIZATION OF JUDICIARY)

आधुनिक न्यायपालिकाओं का संगठन, राजनीतिक संस्थितियों की भिन्नता, राष्ट्रीय ऐतिहासिक परम्परा, राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति तथा अन्य परिस्थितियों में अन्तरो के कारण हर देश में कुछ भिन्नता लिए हुए होता है। उदाहरण के लिए, सघोरमक शासन-व्यवस्थाओं में न्यायपालिकाओं का संगठन, एकात्मक राज्यों में इनके संगठन से अनिवार्यतः भिन्न प्रकार का हो ऐसी बात तो नहीं होती, किन्तु फिर भी संगठन में कुछ भिन्नता अवश्य पाई जाती है। इसी प्रकार, न्यायिक व्यवस्था का संगठन साम्यवादी और स्वेच्छाचारी राजनीतिक व्यवस्थाओं में भी अलग-अलग प्रकार का होता है। अतः न्यायिक व्यवस्था के संगठन का सभी देशों में एक-सा ढांचा या प्रतिमान न होकर उनकी विविधता-युक्त संरचनाएँ ही देखने को मिलती हैं। न्यायालय व्यवस्था की संगठनात्मकता हर देश की कानून व्यवस्था द्वारा भी निर्धारित होती है। संविधान की प्रकृति के द्वारा भी विधिक प्रक्रिया का निरूपण होता है। अतः बारीकी से देखने पर हर देश की न्यायालय व्यवस्था व विधिक प्रक्रिया भिन्न-भिन्न प्रकार की ही दिखाई देती है, किन्तु इन भिन्नताओं के बावजूद कुछ ऐसी संगठनात्मक समानताएँ हैं जो हर देश में थोड़े बहुत मात्रात्मक अन्तरो के साथ पाई जाती हैं। अतः सभी देशों के न्यायालयों के संगठन में निम्नलिखित विशेषताएँ कम या अधिक मात्रा में अवश्य पाई जाती हैं।

‘पिरामिड’ संरचना (Pyramid-like Structure)

विधिक संरचनाओं में बड़ी कारकों के अनुसार अन्तर होते हैं, किन्तु संगठन के सम्बन्ध में एक सिद्धान्त सर्वत्र प्रचलित है। हर देश में न्यायपालिका का संगठन एक ऐसी शृङ्खला के रूप में किया जाता है जिसमें नीचे के स्तर के न्यायालयों के ऊपर इनका दूसरा स्तर तथा उसके ऊपर सर्वोपरि सर्वोच्च न्यायालय होता है। इनका संगठन ‘पिरामिड’ की तरह का होता है। सबसे नीचे के स्तर के न्यायालयों की संख्या काफी होती है तथा द्वितीय स्तर के न्यायालय उनकी संख्या में कम होते हैं तथा हर देश का सर्वोच्च न्यायालय एक ही होता है। इस तरह, न्यायिक संरचना में ज्यों-ज्यों आधार से शीर्ष की तरफ बढ़ने जाते हैं त्यों-त्यों न्यायालयों की संख्या कम होती जाती है जो अन्ततः एक ही सर्वोच्च न्यायालय के शीर्ष में परिणत होती है।

विधिक संरचना के बारे में उपरोक्त विलक्षणता हर राजनीतिक व्यवस्था में अनिवार्यतः पाई जाती है। सर्वोच्चकारी व स्वेच्छाचारी शासनों में न्यायपालिकाओं की पवित्रता महत्वपूर्ण प्रतिबन्धों से युक्त होती है, किन्तु वहाँ भी संगठन की दृष्टि से

उपरोक्त प्रतिमान अपनाने के अलावा और कोई विकल्प नहीं है। सधात्मक शासन प्रणालियों में दोहरी विधिक संरचनाओं की स्थापना की प्रथा है। सघीय न्यायालय व राज्य स्तरीय न्यायालय अलग-अलग बनाए जाते हैं, परन्तु हर सघीय स्तर व राज्य स्तर के न्यायालय का संरचना प्रतिमान पिरामिड की तरह का ही होता है। हर राज्य में न्यायालयों के संगठन का यह लक्षण सर्वव्यापक है। फ्रांस व पश्चिमी जर्मनी में दोहरे प्रकार के न्यायालयों — प्रशासकीय न्यायालयों व सामान्य न्यायालयों, की व्यवस्था है, किन्तु इनके संगठन का सिद्धान्त भी माट रूप से यही है। इसी तरह, आधुनिक राजनीतिक प्रणालियों में प्रशासकीय न्यायालयों की तरह अर्द्ध-न्यायिक प्रशासकीय अधिकरणों (quasi-judicial administrative tribunals) का अधिकाधिक उदय हो रहा है, इसमें भी संरचना की दृष्टि से यही विशेषता परिलक्षित होती है अर्थात् अर्द्ध-न्यायिक प्रशासकीय अधिकरणों में भी सामान्यतया खील करने के लिए नीचे के अधिकरण के ऊपर श्रेष्ठतर व उच्चतर अधिकरण की स्थापना की जाती है। वैसे भी इन अधिकरणों की देख की सामान्य विधिक प्रक्रिया का भाग नहीं माना जा सकता। यह विशेष प्रशासकीय प्रश्नों पर विशेष दृष्टिकोण से निर्णय देने के लिए संगठित किये जाते हैं जो स्यापी भी हो सकते हैं व केवल कार्य विशेष के सम्पन्न होने के साथ ही समाप्त भी हो सकते हैं।

उच्चतम न्यायालय में पीठ व्यवस्था (The Bench System in the Highest Court)

सोवतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्था में न्यायपालिका का संगठन इस तरह से किया जाता है कि नागरिकों को न केवल न्याय मिल सके अपितु ऐसा न्याय मिले जिसमें मानवीय गलती (human error) की कम से कम गुणाइश रहे। जिन न्यायालयों को अन्तिम निर्णय देने का अधिकार होता है, उनमें निर्णय प्रक्रिया का कार्य केवल एक न्यायाधीश द्वारा सम्पन्न होने पर निर्णय मानवीय गलती का शिकार हो सकता है। इससे बचाव के लिए तथा श्रेष्ठतम निर्णय सम्भव बनाने के लिए उच्चतम न्यायालयों में बेंच-व्यवस्था का प्रावधान रहता है। बाल्टन एच० हेमिल्टन ने इसकी उपयोगिता व आवश्यकता पर प्रकाश डालते हुए लिखा है कि "उचित विचार-विमर्श की पक्की व्यवस्था करने व विद्वतागुत निर्णय सम्भव बनाने के लिए मुकदम न्यायाधीशों की बेंच के निर्णयार्थ रखे जाते हैं।¹⁵ हर न्यायाधीश विचाराधीन मुकदमे पर अपना स्वतन्त्र दृष्टिकोण रखते हुए निर्णय करता है और बेंच के विभिन्न न्यायाधीशों में विचार विभेद की अवस्था में बहुमत से फैसला दिया जाता है। इसका मुकदमे के फैसले पर तो गहरा प्रभाव पड़ता ही है, किन्तु इससे भी महत्वपूर्ण प्रभाव मुकदमे से सम्बन्धित पक्षों पर पड़ता है। केवल यह बात कि उच्चतम न्यायालय की बेंच का हर न्यायाधीश जांच करने, अपने लिए बोलने व निर्णय देने की स्वतन्त्रता रखता है, बकीलो, मुकदमे से सम्बन्धित पक्षों और सामान्य जनता को यह आश्वासन देने में सहायता करता है कि हर मुकदमे से सम्बन्धित

¹⁵Walton H Hamilton, *op cit*, p 454

तथ्यो व मसलो पर खुले व स्वतन्त्र ढंग से विचार हुआ है। इससे जनता न केवल वात से आश्वस्त रहती है कि उसकी शिकायतों की उचित सुनवाई होती है, अपितु उसको यह भी विश्वास रहता है कि मानवीय दुर्बलताओं के प्रभावों को अन्तिम फैसलों में कम से कम करने की ठोस व्यवस्था है।

ऐसा माना जाता है कि केवल एक व्यक्ति के द्वारा किये गये निर्णय के मुकाबले में दो या दो से अधिक व्यक्तियों द्वारा किया गया निर्णय अधिक उपयुक्त होता है। इस धारणा के पीछे यह तथ्य रहता है कि गलती करना मानवीय लक्षण है (To Err is Human) तथा इससे बचाव व्यवस्था के लिए निर्णय प्रक्रिया में एक से अधिक व्यक्तियों को सम्मिलित करना ही ऐसी गलती से बचने का एकमात्र साधन है। अतः देश की उच्चतम न्यायालयों में अधिकांशतः अनेक न्यायाधीशों की व्यवस्था की जाती है। हर मुकदमे की सुनवाई में उच्चतम न्यायालय 'बेंच' के रूप में बैठता है। बेंच में न्यायाधीशों की संख्या मुकदमे के महत्व पर निर्भर करती है। संविधान व राजनीतिक व्यवस्था के आधारभूत प्रश्नों से सम्बन्धित मुकदमों की सुनवाई में साधारणतया सभी न्यायाधीशों की बेंच गठित की जाती है। उदाहरण के लिए, भारत में अनेक सर्वोच्च न्यायालय के सम्बन्धित मुकदमों की सुनवाई में सर्वोच्च न्यायालय के सभी न्यायाधीशों की पूरी बेंच के द्वारा सुनवाई की जाती रही है। गोलकनाथ, जफरी प्रसाद, सज्जनसिंह इत्यादि से सम्बन्धित मुकदमों में ऐसी ही बेंच ने सुनवाई की थी। अतः हर लोकतान्त्रिक राज्य में सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा मुकदमों की सुनवाई के लिए पीठ या बेंच व्यवस्था रहती है। तानाशाही व्यवस्थाओं में सामान्यतया न्यायपालिका दिखाने के लिए ही होती है किन्तु उन देशों में भी उच्चतम न्यायालय में ऐसी ही बेंच व्यवस्था के प्रयोग का प्रचलन रहता है। सैनिक शासनो में सैनिक अदालतों का प्रचलन होता है और आम तौर पर सैनिक अधिकरण भी बहु-सदस्यीय ही होते हैं।

लोकतान्त्रिक शासनो में अर्द्ध-न्यायिक जांच आयोगों की स्थापना का प्रचलन बढ़ता जा रहा है। महत्वपूर्ण मसलों पर जांच करने के लिए स्थापित किये जाने वाले आयोग सामान्यतः दो-तीन सदस्य ही होते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर समुक्त राष्ट्र सभ का अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय भी बेंच व्यवस्था के माध्यम से कार्य करता है। अतः न्यायालयों के संगठन में उच्चतम न्यायालय में बहुसंख्यक न्यायाधीश होते हैं जो बेंच पद्धति से ही उच्चतम न्यायालय के रूप में कार्य करते हैं। यहां यह ध्यान रखना जरूरी है कि बेंच व्यवस्था नीचे के न्यायालयों के लिए न आवश्यक है और न ही सम्भव है, क्योंकि इन न्यायालयों में हुई मानवीय गलती, पक्षपात या अन्य प्रकार की त्रुटि के सुधार की व्यवस्था ऊपर के न्यायालयों में अपील के साधन से हर व्यक्ति को सुलभ रहती है। यही कारण है कि नीचे के न्यायालयों में मुकदमों की सुनवाई अनेक देशों में केवल एक ही न्यायाधीश करता है पर कहीं-कहीं नीचे के न्यायालयों में भी एक से अधिक न्यायाधीशों द्वारा मुकदमों की सुनवाई करने की प्रथा है।

सामान्य और प्रशासकीय न्यायालय व्यवस्था (General and Administrative Court Systems)

अनेक राजनीतिक व्यवस्थाओं में यह माना जाता है कि नागरिक, नागरिक के रूप में तथा प्रशासकीय अधिकारी के रूप में अलग-अलग भूमिका रखता है। अतः इन दो प्रकार की व्यवस्थाओं को एक-सी मानकर दोनों प्रकार के व्यक्तियों को एक-से कानून व एक-सी विधिक प्रक्रिया के अन्तर्गत रखना तर्कसंगत नहीं है। इसलिए अनेक देशों में सामान्य जनता के पारस्परिक झगड़ों के निर्णय के लिए अलग प्रकार के न्यायालयों की व्यवस्था की जाती है तथा जनता और सरकार के बीच के मुकदमों के निर्णय के लिए अलग प्रकार के न्यायालय बनाए जाते हैं। प्रथम प्रकार के न्यायालयों को सामान्य न्यायालय (General Courts) तथा द्वितीय प्रकार के न्यायालयों को प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts) कहते हैं। इस प्रकार की व्यवस्था प्राप्त तथा पश्चिमी जर्मनी में पाई जाती है। इन देशों में सामान्य न्यायालयों के समानान्तर सर्वोच्च प्रशासकीय न्यायालय भी स्थापित हैं।

जिन राज्यों में केवल सामान्य न्यायालयों की व्यवस्था होती है उनको सामान्य विधि राज्य (Common Law States) तथा जहाँ प्रशासकीय न्यायालय होते हैं उनको विशेषाधिकार युक्त राज्य (Prerogative States) कहा जाता है। विशेषाधिकार युक्त राज्यों में सामान्य विधि का शासन लागू नहीं होकर एक विशेष प्रकार की विधि राज्य के कर्मचारियों की उनके शासकीय कर्तव्यों के निष्पादन में रक्षा करती है। इस विधि को प्रशासनिक विधि कहा जाता है। इस प्रकार की व्यवस्था के अन्तर्गत दो प्रकार के न्यायालय, कानून व विधिक प्रक्रियाएँ होती हैं। जैसा कि हमने ऊपर के पैराग्राफ में लिखा है कि एक तो वह विधि जो नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्धों तथा व्यवहार पर लागू होती है और दूसरी वह जो नागरिकों व राजकर्मचारियों के सम्बन्धों पर लागू होती है। इस प्रकार की दोहरी न्याय व्यवस्था की कुछ विधिशास्त्रियों ने बड़ी आलोचना की है। विशेषतः अंग्रेज विधिशास्त्रियों के मतानुसार यह व्यवस्था व्यक्तिक स्वतन्त्रता तथा लोकतन्त्रवाद के विरुद्ध है, क्योंकि राज्य की स्थिति भी एक व्यक्ति जैसी ही होने के कारण उसके विरुद्ध चलाये जाने वाले मुकदमों में सामान्य न्यायालयों में ही चलने चाहिए और उन राजकीय कर्मचारियों की स्थिति, जिनके विरुद्ध अभियोग लगाया जाता है, साधारण व्यक्तियों से भिन्न तथा ऊँची नहीं समझी जानी चाहिए।” फ्रांस में प्रशासनिक विधि के कुप्रभावों की चर्चा करते हुए सी० एफ० स्ट्राग ने लिखा है “फ्रांस में सार्वजनिक तथा निजी विधि में अन्तर है और न्यायपालिका पर विधि के इन विभाजन का प्रभाव यह हुआ कि सामान्य न्यायालय शासन के प्रशासकीय विभागों के कार्यों से उत्पन्न मामलों में बाधबाही करने के लिए सक्षम नहीं है, चाहे वे मामले राजकीय कर्मचारियों के अधिकारों और दायित्वों के बारे में हों या ऐसे कर्मचारियों के साथ सम्बन्धों के प्रसंग में नागरिकों के अधिकारों या दायित्वों के बारे में हों। यह प्रणाली प्रशासन को स्वयं अपने आचरण का

स्वच्छन्द निर्णायक बनाती है।⁶ किन्तु इस व्यवस्था के समर्थकों का कहना है कि, प्रशासकीय न्यायालयों की व्यवस्था साधारण व्यक्तियों की हीनता तथा सरकारी कर्मचारियों की उत्कृष्टता पर आधारित नहीं है। उनके अनुसार इस व्यवस्था द्वारा न्याय में बड़ी सहायता मिलती है तथा साधारण व्यक्ति की स्वतन्त्रता की सुरक्षा भी बनी रहती है।

न्यायपालिकाओं के संगठन में सामान्य और प्रशासकीय न्यायालय व्यवस्था के पक्ष में आगे के पृष्ठों में विस्तार से विचार करेंगे इसलिए यहाँ इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि न्यायालयों का संगठन सामान्यतया इस तरह किया जाता है जिससे कानून के सामने सब व्यक्ति समान हो तथा उनकी स्थिति विशेष का विधिक प्रक्रिया पर कोई प्रभाव नहीं पड़ने पाये। इस प्रकार की न्यायालय व्यवस्था ही अधिकतर प्रचलित है। भारत, श्रीलंका, ब्रिटेन, कनाडा आदि अधिकतर लोकतान्त्रिक शासनो में केवल सामान्य न्यायालय ही होते हैं। लोकतन्त्र व्यवस्था के लिए यह आवश्यक माना जाता है कि विधि का शासन हो जिसमें हर व्यक्ति एक ही विधि व एक से न्यायालयों में एक ही विधिक प्रक्रिया द्वारा न्याय प्राप्त कर सके।

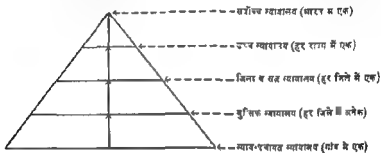
न्यायालयों के संगठन में कोई सुनिश्चित प्रतिमान स्थापित नहीं हो सका है। उपरोक्त विशेषताएं भी इसी तरह हर न्यायपालिका के घारे में खरी नहीं उतरती हैं किन्तु इनकी संरचना हर राजनीतिक व्यवस्था में पिरामिड के समान ही होती है जिसका आधार राज्य में फैले हुए अनेक छोटे-छोटे न्यायालय होते हैं तथा जो उनसे ऊपर के बड़े न्यायालयों तथा उच्च न्यायालयों के रूप में ऊपर उठते-उठते सर्वोच्च न्यायालय रूपी चोटी के न्यायालय तक पहुंच जाते हैं। उदाहरण के लिए भारत में न्यायालय व्यवस्था के संगठन में सबसे नीचे के न्यायालय न्याय प्रचारियों के रूप में कुछ राज्यों में स्थापित हैं। अगर न्याय प्रचारियों को आग्रारभूत न्यायिक संस्थाएं मानें तो यह हर गांव में या कुछ गांवों में मिलाकर एक-एक होती है। इनमें ऊपर मुनिफ न्यायालय होते हैं जिनकी संख्या एक प्रशासकीय जिले में पांच से पंद्रह तक हो सकती है। इसके ऊपर तीसरे स्तर पर जिला व सत्र न्यायालय (District and Sessions Court) होता है। इसकी संख्या एक जिले में एक या एक से अधिक होती है। चौथे स्तर पर उच्च न्यायालय होते हैं। यह हर राज्य में एक व कभी कभी दो राज्यों के लिए एक भी हो सकता है। सबसे ऊपर, पिरामिड के शीर्ष पर एक सर्वोच्च न्यायालय होता है। यह सारे देश के लिए एक ही होता है। भारत में न्यायपालिका संगठन का इस प्रकार चित्र 16.1 के द्वारा समझा जा सकता है।

विशेषीकृत न्यायालय व्यवस्था (Specialized Court Systems)

कुछ देशों में न्यायालयों का संगठन विशेषीकरण के आधार पर किया जाता है। कुछ

⁶C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, 8th (Ed.), London, Sidgwick and Jackson, 1972, p. 276

विधिक पद्धतियों में विशेषीकरण पर अत्यधिक बल दिया जाता है। पश्चिम जर्मनी में दीवानी और फौजदारी मामलों के नियमित न्यायालय होते हैं, किन्तु प्रशासकीय न्यायालय इनसे पृथक होते हैं। इसी तरह, यहां अलग से संवैधानिक न्यायालय की भी व्यवस्था है। इसी प्रकार पश्चिम जर्मनी में नियमित, प्रशासनिक और संवैधानिक तीन प्रकार के न्यायालय हैं। इनकी पृथक-पृथक व्यवस्था के पीछे मुख्य मन्तव्य यह है कि यह तीन प्रकार के मामले मौलिक दृष्टि से भिन्नता रखते हैं। अतः इन पर निर्णय की व्यवस्था भी विशेष अधिकारों के सुपुर्दे की जानी चाहिए। कुछ राज्यों में तो दीवानी और फौज-



चित्र 16.1 भारत में न्यायपालिका का संगठन चित्र

दारी मामलों के लिए भी पृथक-पृथक न्यायालय स्थापित किये जाते हैं। उदाहरणतः भारत में सामान्य न्यायालय जिले के स्तर पर दो प्रकार के होते हैं। दीवानी तथा फौजदारी न्यायालयों में भेद है और दीवानी के मुकदमों केवल दीवानी न्यायालयों में ही सुनवाई के लिए आते हैं और यही बात फौजदारी मुकदमों के सम्बन्ध में सही है। ब्रिटेन में पृथक प्रशासकीय तथा संवैधानिक न्यायालय नहीं होते हैं लेकिन वहां भी फास की तरह निम्नतम न्यायालयों के ऊपर पृथक दीवानी और फौजदारी न्यायालय होते हैं और अपील के लिए अलग न्यायालय होते हैं। विशेषीकृत न्यायालय व्यवस्था का स्वेच्छाचारी शासन-व्यवस्थाओं में अधिक प्रयोग होता है। इनमें सामान्य न्यायालयों के स्थान पर केवल सैनिक अदालतों का ही गठन किया जाता है जो राजनीतिक अपराधियों के मुकदमों की सुनवाई के मुकदमों की सुनवाई का दिखावा करके निर्णय देते हैं। मौलिक अधिकारों के अभाव में सामान्य न्यायालय इन देशों में केवल नाम से ही होते हैं।

न्यायपालिका के संगठन की इन विशेषताओं का विवेचन यह स्पष्ट करता है कि न्यायपालिकाओं के संगठनों में राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति, विधिक पद्धति के रूप, कानूनी व्यवस्था और संविधान के प्रावधान महत्वपूर्ण नियामक होते हैं। इन विशेषताओं के विवेचन के बाद हम न्यायाधीशों की नियुक्ति, उनका कार्यकाल, उनको पद से हटाना तथा उनकी स्वतन्त्रता का विवेचन करेंगे।

न्यायाधीशों का चयन (SELECTION OF JUDGES)

न्यायिक व्यवस्था में सबसे बड़ी समस्या न्यायाधीशों की भर्ती सम्बन्धी है। इनकी नियुक्ति की विधि इनकी स्वतन्त्रता तथा न्याय कार्य को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करती है। इसलिए इनकी नियुक्ति को लेकर विभिन्न राज्यों में विभिन्न पद्धतियाँ प्रयुक्त की जाती रही हैं। अधिकांश राज्यों में इनकी नियुक्ति के सम्बन्ध में थोड़े हेर फेर के साथ निम्नलिखित विधियों में से कोई एक पद्धति प्रयुक्त होती है—(1) कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति, (2) व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन, (3) जनता द्वारा चुनाव, और (4) न्यायिक लोक सेवा से पदोन्नति।

न्यायपालिका की संरचना में न्यायाधीशों के चयन की विधि का बहुत महत्त्व होने के कारण हम इनकी भर्ती की विभिन्न पद्धतियों का विस्तार से वर्णन ही नहीं करेंगे, अपितु इन पद्धतियों के सापेक्ष गुणों व दोषों का विवेचन कर कुछ निष्कर्ष निकालने का प्रयास भी करेंगे।

कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति (Appointment by the Executive)

साधारणतः कार्यपालिका द्वारा ही न्यायाधीशों को नियुक्त करने का ही अधिक प्रचलन है। इस पद्धति के अन्तर्गत योग्यता के आधार पर न्यायाधीशों की नियुक्ति शासन विभाग द्वारा होती है। न्यायपालिका में न्यायाधीशों की नियुक्ति नीचे के न्यायालयों के स्तर पर विशेष कठिनाई उत्पन्न नहीं करती है। इस स्तर के न्यायिक कर्मियों (personnel) की नियुक्ति किसी निश्चित योग्यता की परीक्षा में उत्तीर्ण होने पर ही होती है। प्रारम्भिक नियुक्ति के बाद इन न्यायालयों के कर्मियों की योग्यता व सेवाकाल की अवधि के आधार पर पदोन्नति होती है। अतः यह नियुक्तियाँ विशेष कठिनाईयाँ उत्पन्न नहीं करती हैं।

नियुक्ति की वास्तविक समस्या उच्च तथा सर्वोच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के सम्बन्ध में ही उत्पन्न होती है। लास्की ने इन न्यायालयों के न्यायाधीशों की कार्यपालिका द्वारा नियुक्त करने को श्रेष्ठ बताया है बशर्ते कि इनको नियुक्त करने वाले उत्तरदायी ढंग से यह कार्य करें।⁷ लास्की ने इस प्रकार की नियुक्ति में एक बहुत बड़ा छतरा यह माना है कि न्यायाधीशों की कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति राजनीतिक दलबन्दी के प्रभाव से होने की सम्भावना व स्थिति उत्पन्न कर देती है। आधुनिक कार्यपालिका का आधार राजनीतिक दल होता है, अतः दलीय स्वार्थ एक तरफ करके न्यायाधीशों की नियुक्ति करना कार्यपालिका के लिए बर्तन ही जाता है। इस अवस्था में, न्यायिक नियुक्ति के लिए योग्यता ने स्थान पर अथवा बाहरी दलीय मन्त्रियों का आ जाना स्वाभाविक है। ऐसा विश्वास किया जाता है कि भारत ने भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश रे की सर्वोच्च न्यायालय

के मुख्य न्यायाधीश व पद पर नियुक्ति में कुछ अंश तक दलील बात आ गई थी। यद्यपि यह इस प्रश्न से सम्बंधित सभी पहलुओं पर विचार करना सम्भव नहीं है फिर भी यह बात सही है कि अनेक विपक्षी नेताओं व राजनीतिशास्त्र के विद्वानों ने इस नियुक्ति को लेकर कुछ शकाए व्यक्त की थी। वैसे भुगारामगुप्त की पुस्तक 'डी ज्यूडिशियल अपो-इन्टमेन्ट' में व्यक्त विचार व तर्क सही लगते हैं तथा यह सारा विवाद विपक्ष और निहित स्वार्थ वाले व्यक्तियों द्वारा जानबूझ कर रखा गया लगता है।

किन्तु कायपालिका द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति में राजनीतिक दलबन्दी के प्रभाव का खतरा अवश्य रहता है। इससे बचाव के लिए सास्की का सुझाव है कि कायपालिका द्वारा की गई नियुक्तियों की व्यवस्थापिका द्वारा पुष्टि का प्रावधान होना चाहिए।¹⁴ अमरीका में ऐसी ही पुष्टि व्यवस्था प्रचलित है। अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है तथा सीनेट इन नियुक्तियों की पुष्टि करता है। इस व्यवस्था के कारण अनेक बार राजनीतिक मतभेदों से प्रेरित नियुक्तियाँ रोक दी गई हैं। किन्तु इसका दुरुपयोग करने की सम्भावनाएँ भी कम नहीं होती हैं। स्वयं सास्की यह स्वीकार करते हैं कि इस पुष्टि पद्धति की अनेक कमजोरियाँ भी स्पष्ट हैं। इससे व्यवस्थापन पुष्टि में कुछ राजनीतिक दलबन्दी आ सकती है। अतः कायपालिका द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति की व्यवस्थापिका द्वारा पुष्टि राजनीतिक आधारों पर की गई नियुक्ति से बचाव व्यवस्था नहीं बन सकती है। निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि कायपालिका द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति की कोई पुष्टि व्यवस्था वांछित है पर यह किस प्रकार व किसके द्वारा की जाए अभी तक सुनिश्चित नहीं हो पाया है।

व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन (Election by Legislature)

कुछ राज्यों में उच्चतम न्यायालय तथा नीचे के न्यायालयों के न्यायाधीशों की व्यवस्थापिका सभाओं के द्वारा निर्वाचित किया जाता है। रूस में नीचे के न्यायाधीशों की छोड़कर अन्य सभी न्यायालयों के न्यायाधीशों का सुप्रीम सोवियत (Supreme Soviet) के द्वारा एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित किया जाता है। स्विट्जरलैण्ड में संघीय सभा (Federal Assembly) संघीय अधिवरण (Federal Tribunal) के न्यायाधीशों को छह वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचित करता है। पश्चिम जर्मनी में भी संसद के दोनों सदन यारी यारी से संघीय संवैधानिक न्यायालय के रिक्त स्थान चुनाव से भरते हैं। अमरीका में कुछ राज्यों में भी न्यायालयों के न्यायाधीशों की विधान मण्डलों द्वारा चुनने की व्यवस्था है। फ्रांस के संवैधानिक न्यायालय (constitutional court) के लिए—जिसे सही अर्थ में वास्तविक न्यायालय के तौर पर वर्गीकृत करना कठिन है लेकिन जिसे कानूनों की साविधान्यता का परीक्षण करने की शक्ति प्राप्त है—न्यायाधीशों की भर्ती किए जाने का स्रोत नियमित तथा प्रशासकीय न्यायालयों से भिन्न है। इन्हीं सदस्य पेशेवर न्यायाधीश नहीं होते बल्कि वे प्राचीन गणतन्त्र के भूतपूर्व राष्ट्रपति

होते हैं। उसके बाकी सदस्य राष्ट्रपति, राष्ट्रीय सभा और सीनेट द्वारा नौ वर्षों के लिए नियुक्त किए जाते हैं।

व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचित करने की पद्धति भी अनेक दोषों से मुक्त मानी जाती है। इससे न्यायाधीश व्यवस्थापिका में गुटबन्दी के साथ जुड़ जाते हैं। अगर वे चुनाव के बाद ऐसा आचरण न भी करें तो भी उनको व्यवस्थापिकाई दल गुटों के साथ गठबन्धित समझने की प्रवृत्ति से पूर्णतया मुक्त होना कठिन है। इससे सही ढंग से निष्पक्ष न्याय भी शकाशील दृष्टि से देखा जाने लगता है। इस प्रकार की निर्वाचन पद्धति का मुख्य दोष यह है कि इसके अन्तर्गत न्यायाधीश प्रायः उस दल के लोग चुने जाते हैं, जिनका व्यवस्थापिका में बहुमत होता है। परिणामस्वरूप, न्यायाधीश यदि बहुमत दल के लोग न भी हों तो भी वे उस दल के समर्थक तो होते ही हैं। ऐसी दशा में न्यायाधीशों की नियुक्ति का आधार उनका कानूनी ज्ञान, निष्पक्षता अथवा उनकी योग्यता नहीं होती, वरन् उसका आधार राजनीतिक दल के नेताओं की कृपा होती है। ऐसी दशा में न्यायाधीशों के दल-सम्बन्ध के कारण न्याय भी दलगत हो जाता है।

न्यायाधीशों की व्यवस्थापिका द्वारा नियुक्ति व्यवहार में कार्यपालिका द्वारा नियुक्त न्यायाधीशों की व्यवस्थापिका द्वारा पुष्टि के समान ही है। इस पद्धति द्वारा चयन करने में वे सब पेशीदगिया व दल बन्धिया आ जाती हैं जो व्यवस्थापन पुष्टि में घुस जाती हैं। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश सीनेट की सहमति से राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किए जाते हैं। जीवन भर के लिए होने वाला यह चयन सर्वैधान्तिक कार्यों वाले अन्य न्यायालयों की अपेक्षा राजनीतिक बातों से अधिक अन्तर्ग्रस्त होता है या यों कहे कि अन्यत्र मौजूद छिपाव-दुराव वाली कार्यविधियों की अपेक्षा समुक्त राज्य में सर्वोच्च न्यायालय छटाव का यह पहलू अधिक प्रचार पा जाता है और जोर पकड़ लेता है। इस न्यायालय के सब न्यायाधीश नियुक्ति से पहले दृढ़तापूर्वक राजनीतिक प्रतिबद्धता रखते हैं। किस हद तक न्यायाधीश बनने की योग्यता वाले व्यक्ति चालू राजनीतिक मुद्दों में अन्तर्ग्रस्त रहते हैं, इसका अन्दाजा न्यायमूर्ति फोर्टस के स्थान पर नई नियुक्ति करने में 1969 और 1970 में राष्ट्रपति निसन के सामने आई कठिनाइयों से समझा जा सकता है। राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत हैस्वर्य और कार्सवेल की सीनेट द्वारा अस्वीकृति हो गई थी। यह ध्यान देने की बात है कि बीसवीं शताब्दी में ये अस्वीकृतियाँ इस प्रकार की क्रमशः दूसरी और तीसरी अस्वीकृतियाँ थीं। सब निबसन को बाध्य होकर मिनिसोटा राज्य के ब्लैकमन की ओर देखना पड़ा था, क्योंकि उसको हैस्वर्य और कार्सवेल की अपेक्षा नागरिक अधिकारों सहित कई मुद्दों पर अधिक मध्यमार्गी माना जाता था। इस विवरण से स्पष्ट है कि न्यायाधीशों का व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन या कार्यपालिका द्वारा मनोनीत व्यक्तियों की व्यवस्थापिका द्वारा पुष्टि, अनिवार्यतः दलबन्दी को आमन्त्रण देने का मार्ग तैयार करना है।

जनता द्वारा निर्वाचन (Popular Election)

लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्थाओं में शासन अंगों के निर्वाचन की व्यवस्था को लोक-

तात्विक भावना के अनुरूप माना जाता है। इसलिए कई राज्यों में न्यायाधीशों के लोक-प्रिय चुनाव की प्रथा की जाती है। कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के कामियों का जनता द्वारा निर्वाचन होता है तो फिर न्यायालयों के न्यायाधीशों का भी जनता द्वारा निर्वाचन होना लोकतन्त्र की अधिक वास्तविक बनाना होगा। इस प्रकार की प्रवृत्ति में संवैधानिक टोसता तो अवश्य है किन्तु व्यवहार में इसका प्रयोग अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न कर देता है। न्यायाधीशों का कार्य विशेष योग्यता वाले व्यक्तियों द्वारा ही निष्पादित हो सकता है। सास्की का कहना है कि 'एक अच्छा न्यायाधीश बनाने के लिए जिन गुणों की जरूरत होती है उनकी पहचान व अच्छे-बुरे में अन्तर व्यापक व बिछरे हुए विविध मत-दाताओं द्वारा हो ही नहीं सकता है।'⁹ मत आम चुनावी द्वारा निर्वाचित न्यायाधीश शायद ही वह विशिष्ट कार्य करने के योग्य हो जिसके लिए उनका चुनाव बिपा जाता है।

चुनावों में राजनीतिक दलबन्धिता होती है। मत न्यायाधीशों का चुनाव भी प्राम विधायकों के चुनावों के समान ही हो जाता है और चुनावों में विजयी होने के लिए सब प्रकार के हथकण्डे अपनाने के लिए न्यायाधीशों के प्रत्याशी भी मजबूर हो सकते हैं। इस विधि से न्यायाधीशों का चयन करने से उच्च न्यायालयों में न्यायाधीशों की प्रतिष्ठा, सम्मान तथा निष्पक्षता—तीनों ही नहीं रह पाएंगी। इसी तरह, निर्वाचन न्यायपालिका को निर्वाचन-समूह या निर्वाचन को संचालित करने वाले विशिष्ट बूटों का अधिक अच्छा प्रतिनिधि बना देने। संयुक्त राज्य अमरीका के कुछ राज्यों में निम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों का निर्वाचन उन्हें विशिष्ट राज्यों में चल रही राजनीतिक हवा के प्रति सजग बना देता है। इससे आम जनता की न्यायालयों से आस्था उठने का खतरा पैदा हो जाता है। मत निर्वाचन द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति अमरीका के कुछ राज्यों में स्विटजरलैण्ड के कुछ कैन्टनों में सफल रहते हुए भी राष्ट्रीय स्तर के उच्चतम न्यायालयों के लिए व्यावहारिक नहीं हो सकती है।

न्यायिक लोक सेवा से पदोन्नति या चयन (Selection or Promotion from Judicial Civil-Service)

लोकतान्त्रिक राज्यों में न्यायिक लोक सेवाओं की व्यवस्था स्वीकृत नमूना बन गई है। इन देशों में न्यायाधीश के पद पर विधि में निश्चयविद्यालय की स्नातक उपाधि प्राप्त किए हुए और विधिक प्रशिक्षण की अवधि के अन्त में कठोर प्रतियोगितात्मक परीक्षा पास किए हुए व्यक्तियों की सरकार द्वारा नियुक्ति की जाती है। इस तरह की सेवा में आने वाले व्यक्तियों को जीवन में जल्दी ही न्यायिक वृत्ति (judicial career) चुन लेनी होती है। उन्हें अपनी स्वतन्त्रता व कार्यकाल की सुरक्षा प्राप्त रहती है। इन्हीं व्यक्तियों को धीरे-धीरे अनुभव व योग्यता के दोहरे मापदण्ड के आधार पर ऊपर के न्यायालयों में नियुक्त होने के लिए चुना जाता है। इस सम्बन्ध में सास्की ने लिखा है कि 'न्यायिक

लोक सेवा व्यवस्था में अनेक अच्छाइयाँ हैं। जहाँ तक नीचे की प्रारम्भिक नियुक्तियों का सम्बन्ध है इनसे नियुक्ति में पक्षपात से मुद्ध नुरक्षा प्राप्त हो जाती है।¹⁹ किन्तु लास्की ने इस प्रकार की न्यायिक लोक सेवा से उच्चतम न्यायालयों के लिए न्यायाधीशों की भर्ती की कुछ कमियों का उल्लेख भी किया है। इसके अनुसार न्यायिक लोक सेवा की पृथक् संरचना होना मात्र ही न्यायाधीशों में उत्तम उत्पन्न करने में सहायक हो जाना है—(1) लोक सेवा से सम्बद्ध न्यायाधीश अपने दृष्टिकोण में रुढ़िवादी बन जाते हैं। (2) इनकी कार्य विधि अत्यधिक औपचारिक बन जाती है। (3) यह कानून के सारतत्त्व के बजाय उसके प्रक्रियात्मक पक्ष पर बल देने लग जाते हैं और (4) भर्ती व पदोन्नति आंतरिक होने के कारण ऐसे व्यक्तियों की सेवाओं से वंचित रहना पड़ता है जो कानून की समस्याओं को, न्यायालयों से बाहर के सांसारिक ज्ञान व राजनीतियों की अन्तर्दृष्टि से देख व परख सकते हैं।

इन कारणों से न्यायिक लोक सेवा से निम्नतर स्तर के न्यायालयों में न्यायाधीशों की भर्ती ही उपयुक्त मानी जा सकती है किन्तु देश के उच्चतम न्यायालयों में न्यायाधीशों की भर्ती इन्हीं गिने चुने 'तपाकर्मित' कानूनी ज्ञाताओं में से करना न्यायपालिका को 'कूपमन्डूकता' की अवस्था में धकेलना है। यही कारण है कि देश के सर्वोच्च न्यायालयों में न्यायाधीशों की भर्ती को व्यापकतम क्षेत्त्र में से सम्भव बनाने के लिए हर देश में व्यवस्थाएँ रहती हैं।

अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद पर नियुक्त होने वाले व्यक्ति के लिए अर्हताएँ (qualifications) निर्धारित नहीं हैं। इसी तरह, भारत में सर्वोच्च न्यायालय में कोई भी प्रख्यात विधि वेत्ता (eminent jurist) न्यायाधीश के पद पर नियुक्त किया जा सकता है। इस सबसे एक ही निष्कर्ष निकलता है कि देश के उच्चतम न्यायालयों में केवल विधिवेत्ताओं का होना ही पर्याप्त नहीं है। छोटी के न्यायाधीश ऐसे हों जो समय, समाज व वातावरणों परिस्रितियों से बेखबर न हों और साथ ही कानूनी व राजनीतिक अन्तर्दृष्टि रखने हों। इतिहास हम बात का साक्षी है कि लम्बी अवधि तक न्यायिक लोक सेवा में कार्य करने के बाद जीवन के अन्तिम वर्षों में उच्चतम न्यायालयों में न्यायाधीशों के रूप में नियुक्त व्यक्ति इतने अधिक रुढ़िवादी हो जाते हैं कि शासन रूपी यन्त्र की कार्यपालिका व व्यवस्थापिका द्वारा सही दिशा में आगे बढ़ाने के सभी प्रयत्न विफल कर देते हैं। भारत में पिछली दो दशान्दियों में सर्वोच्च न्यायालय शायद बहुत कुछ रुढ़िवादिता से ग्रस्त हो गया था, जिससे बचाव व्यवस्था करने के लिए संविधान में स्वयं सिंह समिति की सिफारिश के आधार पर महत्वपूर्ण संशोधन किए गए हैं।

न्यायाधीशों के चयन का लेकर सर्वसम्मति या सब कमियों से मुक्त विधि की खोज करना निरपेक्ष है। वर्तमान में कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति को ही सर्वश्रेष्ठ विधि माना जाता है। अब तक का अनुभव भी इस प्रकार की नियुक्ति की उपयोगिता की पुष्टि

करता है। इस सम्बन्ध में कार्यपालिका अपनी शक्ति का दुरुपयोग नहीं करें इसके लिए सुरक्षा व्यवस्था करना उपयोगी हो सकता है। कार्यपालिका द्वारा की गई नियुक्तियों को एक ऐसे सलाहकार मण्डल द्वारा नियन्त्रित किया जाए जिसके सदस्य न केवल राजनीतिक रंग के हो और न ही जो कुछ पेशेवर तत्त्वों द्वारा आच्छादित हो जाए। सद्यः में यह छोटी समस्या होनी चाहिए तथा किसी नियुक्ति पर कार्यपालिका से मतभेद होने पर उन मतभेदों के कारणों को प्रकट कर देने की प्रथा हो जिससे सब यह जान सकें कि किसी नियुक्ति विरोध की इस सलाहकार मण्डल ने पुष्टि क्यों नहीं की है? इस प्रकार की सलाहकार या पुष्टि संस्था लम्बे कार्यकाल की हो तथा कार्यपालिका के परिवर्तन के साथ यह परिवर्तित नहीं हो। इस प्रकार की व्यवस्था कार्यपालिका को सचेत व सजग रखेगी और न्यायाधीशों की नियुक्तियाँ राजनीतिक दलबन्धियों से मुक्त रखी जा सकेंगी। इस प्रकार के सलाहकार मण्डल में देश के गणमान्य व्यक्ति होने के कारण वे नियुक्तियों से सम्बन्धित सभी पहलुओं पर विचार करने में सक्षम ही नहीं होते अपितु राजनीतिक दलबन्धी को नियुक्तियों में प्रवेश नहीं देने देने की ठोस व्यवस्था बन जाएगी। इस प्रकार के सलाहकार मण्डलों का औपचारिक प्रयोग तो सामान्यतया नहीं होता है किन्तु अनौपचारिक रूप से सर्वत्र ही ऐसी प्रथाओं का प्रचलन है।

न्यायाधीशों का कार्यकाल (TENURE OF JUDGES)

न्यायाधीशों के अवकाश ग्रहण की उम्र का प्रश्न अत्यन्त पेचीदा है। सामान्यतया उच्चतम न्यायालयों में न्यायाधीश पृष्ठ अवस्था वाले ही होते हैं। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन की वर्तमान प्रीवी परिषद् की न्यायिक समिति के सदस्यों की औसत उम्र पचहत्तर वर्ष पाई गई है। अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश भी परिपक्व उम्र के ही होते हैं। अन्यत्र भी सर्वोच्च न्यायालयों में न्यायाधीश अधिक उम्र के ही होते हैं। सच्चा के सम्बन्ध में यह कहना बहुत गलत नहीं होगा कि दुनिया के सभी राज्यों में जहाँ सुस्थिर न्यायालय व्यवस्थाएँ हैं, उच्चतम न्यायालयों के न्यायाधीश साठ वर्ष के आस-पास इन पदों पर नियुक्त हो पाते हैं। इससे दो प्रश्न उठ खड़े होते हैं जो एक-दूसरे के विरुद्ध नहीं तो कम से कम बेमेल अवश्य लगते हैं। पहली समस्या न्यायाधीशों के अनुभव की है। उनके विविष्ट ज्ञान व लम्बे अनुभव से लाभ उठाने रहने के लिए, न्यायाधीशों का बृद्धावस्था में भी कार्यरत रहना आवश्यक माना जाता है। न्यायाधीश पदों पर प्रख्यात विधिवेत्ता ही नियुक्त होते हैं तथा इनकी सहाय बहुत सीमित होने के कारण उनको निश्चित अवधि के बाद अवकाश दे देना, उनकी जिज्ञासा, ज्ञान, विधिक प्रतिभा में अतृप्ति तथा अनुभव के साथ से देश को वंचित करना ही माना जाता है।

अवकाश की उम्र की 'ऊपी सीमा' दूसरी गम्भीर समस्या उत्पन्न कर देती है। ऐसा कहा जाता है कि लम्बी अवधि तक न्यायिक पेशे में रहने के कारण न्यायाधीशों की अभिवृत्तियाँ अलग प्रकार की बन जाती हैं। ऐसी व्यक्ति या इससे अनायास समाज से अन्य

विधि-वेत्ताओं को बृद्धावस्था में उच्चतम न्यायाधीशों के पदों पर नियुक्त करने से देश की उच्चतम 'न्यायपालिका' रुढ़िवादी लोगों का गठ बन जाती है। साम्प्रदायिकों ने ठीक ही कहा है कि 'न्यायाधीश अधिकतर बृद्ध व्यक्ति होते हैं जिनका नई पीढ़ी के विचारों से सम्पर्क टूट जाता है।'²² इससे न्यायाधीश कई बार प्रगति के साधक नहीं रहकर इससे बाधक बन जाते हैं। अमरीका की न्यायपालिका को एक राष्ट्रपति ने तो 'थोड़े के युग का अवशेष' तक कहा है। अनेक विद्वान यह मानते हैं कि न्यायपालिका कभी भी समकालीन संस्था नहीं रह सकती है, क्योंकि इसमें पुराने कानूनों से ओत प्रोत न्यायाधीश ऐसी उम्र में पदासीन होते हैं जब चारों तरफ चलने वाली नई राजनीतिक हवा का उन पर प्रभाव नहीं हो पाता है। इस दशाब्दी में भारत के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के बारे में भी इसी तरह के आरोप लगाए गए हैं।

न्यायाधीशों के कार्यकाल की ऊंची सीमा के कारण ही उनके रुढ़िवादी दृष्टिकोण और जमाने से उनकी बेमेलता को नहीं समझा जा सकता है। वास्तव में न्यायाधीशों की भर्ती का वर्ग भी इस प्रकार की अभिवृत्ति का प्रेरक होता है। ऊंचे पदों पर नियुक्त होने वाले न्यायाधीश अधिकतर देशों में उच्च-वर्ग-विवेक से ही आते रहे हैं। इसका कारण पक्षपात-पूर्ण नियुक्ति नहीं है, अपितु शिक्षा, प्रशिक्षण की विशेष सुविधाओं के कारण, ऐसी नियुक्तियों के लिए वे ही सर्वश्रेष्ठ विधि-वेत्ताओं के रूप में उपलब्ध होते हैं। इससे न्यायाधीशों की भर्ती का वर्ग ही रुढ़िवादित्व वाला होने से न्यायाधीश भी रुढ़िवादी हो तो कोई आश्चर्यकारी बात नहीं होगी। अतः न्यायाधीशों के कार्यकाल के सम्बन्ध में अत्यधिक मतभेद व अनेक पेचीदागियां अभी भी बनी हुई हैं। वैसे उनके कार्यकाल को लेकर दो विचारधाराएं प्रचलित हैं।

एक विचार के अनुसार न्यायाधीश किसी निश्चित अवधि के लिए ही नियुक्त किए जाने चाहिए। इस अवधि के पूरा होने पर न्यायाधीशों को अवकाश दे दिया जाना चाहिए। इस विचार के समर्थकों का तर्क है कि इससे न्यायालय रुढ़िवादित्व का गढ़ नहीं बनेगा। इससे अन्य विधिदृष्ट व अद्भुत योग्यता वाले विधि-वेत्ताओं को नियुक्ति प्राप्त करने का अवसर मिलेगा। न्यायपालिका में नये खून के प्रवेश से इसकी सजीवता बनी रहेगी तथा यह समाज व राजनीतिक जीवन की बदलती हवा से अवगत रहेगी। भारत, बर्मा, पाकिस्तान, श्रीलंका, इण्डोनेशिया, बंगला देश जैसे अनेक देशों में न्यायाधीशों का कार्यकाल निश्चित होता है। एक निश्चित उम्र प्राप्त कर लेने पर न्यायाधीशों को अवकाश दे देने का प्रचलन कठोर-कठोर सभी 'तीसरे विश्व' व साम्प्रदायिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में है। इन देशों में तेजी से बदलते समाजों के अनुरूप ही न्यायपालिका बनी रहे इसके लिए निश्चित अवधि वाला कार्यकाल प्रतिमान ही लोकप्रिय है।

दूसरी प्रकार की प्रथा यह है कि न्यायाधीश नियुक्त होने के बाद तब तक अपने पद पर कार्य करते रहें, जब तक वे शारीरिक एवं बौद्धिक रूप से कार्य करने के योग्य बने रहते हैं। दूसरी प्रथा भी कुछ विकसित राज्यों में प्रचलित है, किन्तु इस सम्बन्ध में

डाक्टर इकबाल नारायण के इस कथन से सहमत होना कठिन है कि 'प्रायः सर्वत्र न्यायाधीश स्थायी रूप से नियुक्त किए जाते हैं और वे तब तक अपने स्थान पर कार्य करते हैं, जब तक वे शारीरिक और बौद्धिक रूप से कार्य करने योग्य बने रहते हैं।'¹² यह प्रथा केवल अमरीका, ब्रिटेन व अन्य पश्चिमी राज्यों में ही पाई जाती है। विकासशील राज्यों में इस प्रथा को पूर्णतया त्याग दिया गया है या जहां वही यह साम्राज्यवादी अवशेष के रूप में अभी भी प्रचलित है वहां भी इसको छोड़ने की भाग बढ़ रही है। "इस प्रथा के प्रचलन का कारण यह है कि अधिक समय तक कार्य करने के कारण एक ओर तो न्यायाधीश अपने कार्य का अनुभव प्राप्त करके अधिक कुशल बन जाते हैं तथा दूसरी ओर एक बार नियुक्त हो जाने के बाद फिर वे प्रायः जीवन भर के लिए इस बात से निश्चित हो जाते हैं कि उन्हें फिर नियुक्ति के लिए किसी की कृपा का पात्र नहीं बनना पड़ेगा। अपनी आजीविका की सुरक्षा तथा अधिक समय के अनुभव से प्राप्त कुशलता के कारण वे न्याय कार्य अधिक क्षमता, निष्पक्षता तथा निर्भीकता से करते हैं।"

न्यायाधीशों के कार्यकाल सम्बन्धी दोनों दृष्टिकोणों में अच्छाईया व कमियाँ हैं। कुशल तथा अनुभवी व्यक्ति को जो सब प्रकार की परिस्थितियों व परिवर्तनों के प्रति सचेत हो, महज इसलिए समाज व न्यायपालिका से अलग नहीं कर देना चाहिए कि यह निश्चित उम्र का हो गया है। इसी तरह, स्वयं न्यायाधीश को ही, स्वयं की कार्य करने की क्षमता व समर्थता का एक मात्र निर्णायक बना देना भी अधिक तर्कसंगत नहीं लगता है। अतः इस सम्बन्ध में एक मध्यमार्गी दृष्टिकोण अपनाना अधिक उपयुक्त रहेगा अर्थात् उच्चतम न्यायालयों के न्यायाधीशों के अवकाश ग्रहण करने की अवधि या उम्र निश्चित होनी चाहिए। यह न अधिक ऊँची हो और न ही बहुत नीची रखी जानी चाहिए। उदाहरण के लिए, पैंसठ वर्ष की आयु उपयुक्त मानी जा सकती है। किन्तु इस उम्र में भी अगर कोई न्यायाधीश अद्भुत प्रतिभा का प्रदर्शन करता हो या किसी न्यायाधीश की न्यायालय में इस उम्र के बाद भी आवश्यकता होने पर ऐसे न्यायाधीश को एक वर्ष या दो वर्ष का एक बार में 'एक्स्टेंशन' दिया जा सकता है। इसके लिए, कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति में जो सलाहकार मण्डल हो उसकी सिफारिश से ही कालावधि में बढोतरी की जानी चाहिए। इससे दोनों ही प्रकार की व्यवस्थाओं के लाभ मिल सकेंगे तथा न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता, निष्पक्षता व कार्यक्षमता पर भी कोई आघात नहीं आएगी। आवश्यकता पड़ने पर यह कार्यकाल में घुट्टि न्यायाधीश विशेष के माध्यम से कई बार की जाकर ऐसे व्यक्ति की सेवाओं का सम्बन्धित समय तक लाभ प्राप्त किया जा सकता है।

न्यायाधीशों को पद से हटाना (REMOVAL OF THE JUDGES)

न्यायाधीशों का, विशेषकर उच्चतम न्यायालयों से सम्बन्धित न्यायाधीशों का कार्य व

की स्वतन्त्रता में वृद्धि और न्यायिक निर्णयों की स्वीकृति के लिए आदर और विश्वास की भावना पैदा करने के लिए न्यायिक प्रक्रिया की निष्पक्षता पर बहुत बल दिया जाता है। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता, राजनीतिक स्थिरता का आवश्यक पहलू होती है। जिस समाज में नागरिकों को सरकार से निष्पक्ष न्याय मिलने की आशा नहीं रहती है तो विद्रोह का मार्ग ही न्याय प्राप्त करने के लिए शेष माना जाता है। अतः न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं की स्थिरता में अनिवार्य सम्बन्ध माना जाने लगा है। जब कभी समाज के बड़े भाग को सामान्य न्याय नहीं मिलता है तो ऐसे समाज में सत्तों की परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं जो अन्ततः लोकतान्त्रिक ताने-बाने की छत्रछाई के तले का मार्ग तैयार कर सकती हैं। अतः स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायपालिका लोकतान्त्रिक समाज में व्यक्तियों को जोड़ने व समाज में एकता लाने वाली सीमेंट (cement) है जिससे राजनीतिक व्यवस्था राजनीतिक दलमयी के पिछाईयों व तानाबों से युक्त होने पर भी ठोसता-युक्त रह पाती है। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता से राजनीतिक तेल को निपटों के अनुसार छिताने के लिए 'देफै' या 'अम्पायर' की व्यवस्था हो जाती है। इसके अभाव में जबरता की राजनीतिक रीत से आरंभ ही हुई जाती है और राजनीतिक व्यवस्था के टूटने का मार्ग तैयार होने लगता है।

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में सी० एफ० स्ट्रॉंग ने इस प्रकार लिखा है—
 "न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का अर्थ है कि न्यायाधीशों में अण्डाकार नहीं होना चाहिए और उन पर विधान मण्डल तथा कार्यकारीणों का नियन्त्रण नहीं होना चाहिए। शक्ति वृत्तकरण के सिद्धांत का व्यापक रूप में तात्पर्य केवल यही है कि शासन की कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका ये तीनों शक्तियाँ पृथक्-पृथक् अधिकारियों के पास रहेंगी। आधुनिक राज्यों में पूर्ण वृत्तकरण के विचार को व्यावहारिक रूप देना असम्भव है, क्योंकि सर्वोच्चान्त सरकार का कार्य-कलाप इतना जटिल होता है कि प्रत्येक विभाग के क्षेत्र का ऐसी रीति से निरूपण नहीं हो सकता कि प्रत्येक विभाग अपनी विशिष्ट सीमा में स्वतन्त्र व सर्वोच्च रह सके।"¹² परिवर्तित परिस्थितियों में यह बात कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध में तो अनावश्यक ही गई है परन्तु न्यायपालिका की स्थिति कुछ विलक्षण होती है। इसका कार्य भी कुछ विशिष्ट-ता होता है। ऐसी विशिष्ट कार्यों के निष्पादन में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता से ही निष्पक्षता सम्भव हो सकती है। इसलिए ही यह संविधानवाद का एक मूल सूत्र है कि न्यायपालिका को स्वयं अपने विभाग में बाहरी नियन्त्रणों से मुक्त रखा जाता है। इसी कारण, अधिकांश सर्वोच्चान्त राज्यों में न्यायाधीशों का कार्यकाल स्थायी होता है। भारत और अमेरिका दोनों ही में न्यायाधीश सदाचारी बने रहने तक पद धारण करने के अधिकारी हैं, किन्तु अमेरिका में कार्यकाल जीवनपर्यन्त रहता है जबकि भारत में अवकाश ग्रहण करने की निश्चित अवधि निर्धारित की गई है। इनके स्वतन्त्र रहने के लिए ही इनको पद से हटाने की व्यवस्था महाभियोग अनावर ही हटाने की है। इनका तात्पर्य है कि न्यायाधीशों को

हटाने का अधिकार कार्यपालिका के हाथों में नहीं रखा जाता है। महाभियोग केवल व्यवस्थापिका ही लगा सकती है।

इस तरह अधिकांश सर्वैधानिक राज्यों में जनता के अन्तिम अधिकार दोहरे रूप में सुरक्षित रहने हैं क्योंकि उन न्यायाधीशों की नियुक्ति, जिनके ऊपर अधिकारों की सुरक्षा अन्ततः अधिकांशतः अवलम्बित है, उस प्रक्रिया द्वारा नहीं होती जिसमें लोकतन्त्र की कुछसात चञ्चलता प्रभावशील रहती है, और चूँकि उनका कार्यकाल सुरक्षित होता है इसलिए वे राजनीतिक आवश्यकताओं से ऊपर रहते हैं।¹⁴ यह आम धारणा है कि न्यायपालिका की स्वतन्त्रता से वह निष्पक्ष होती है और यह निष्पक्षता लोकतन्त्र की कसौटी है। स्वतन्त्र रहने पर ही न्यायपालिका व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा कर सकती है। यह कार्यकारिणी व व्यवस्थापिका को संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं में रखकर उन्हें मनमाने ढंग से या दलबन्दी के आधार पर कार्य नहीं करने देती है। इसलिए एक निष्पक्ष और स्वतन्त्र न्यायालय नागरिकों के अधिकारों और उनकी स्वतन्त्रता की रक्षा का दुर्ग है और सरकार की सर्वैधानिकता, उत्तमता व स्यायित्व का सर्वोत्कृष्ट चिह्न है। अतः न्यायपालिका को कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के प्रभावों से मुक्त रखने के लिए कई संस्थागत व प्रक्रियात्मक व्यवस्थाएँ की जाती हैं। इनमें से कुछ इस प्रकार हैं—

(1) संविधान में ही न्यायपालिका के संगठन, शक्तियों व कार्यों का प्रावधान करना।

(2) विशिष्ट योग्यता के आधार पर नियुक्तियाँ।

(3) निश्चित अवधि वाला स्थायी कार्यकाल।

(4) अपदस्थ करने की विशिष्ट विधि—महाभियोग द्वारा ही हटाना।

(5) कार्यकाल में सेवा शर्तों में परिवर्तन नहीं करने की व्यवस्था।

(6) न्यायाधीशों को अपना पृथक् निर्णय देने का अधिकार।

(7) विशेष उन्मुक्तियाँ तथा सुविधाएँ व श्रेष्ठ सेवा शर्तें।

(8) कार्यपालिका व व्यवस्थापिका से पृथक्करण।

(9) न्यायालय को स्वयं की कार्य प्रक्रिया के निर्धारण का अधिकार।

(10) मान हानि का मुकदमा चलाने का अधिकार।

न्यायपालिकाओं को स्वतन्त्र, निष्पक्ष व न्याय देने में निर्भीक बनाने के लिए उपरोक्त विधियों में से कुछ या सब या इमने अनायास और भी विविधा अपनाने की व्यवस्था अलग-अलग राज्यों में की जाती है, किन्तु यह सब लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में ही व्यवस्थित किया जाता है। साम्यवादी राज्यों में न्यायपालिका स्वतन्त्र, पृथक् व निष्पक्ष नहीं बनाई जाती है। वह शासन विभाग के एक अंग के रूप में ही कार्य करती है इसलिए आजकल न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को लेकर एक नया दृष्टिकोण प्रस्तुत किया जाने लगा है। इस पर हम संक्षेप में विचार करेंगे।

वर्तमान दशक में भारत के सर्वोच्च न्यायालय को लेकर जो विवाद चल रहा है उसमें भी मूल प्रश्न यही है कि विधिक प्रक्रिया राजनीति की दुनिया से बहुत दूर की प्रक्रिया नहीं है। इसी तरह 'विधिक संरचना, राजनीतिक संस्कृति तथा न्यायाधीशों के राजनीतिक व सामाजिक मूल्यों के बीच अन्त क्रिया होती रहनी है जो भारी विधिक पद्धति की चपन, प्राथमिकताओं और संघर्ष के घेरे में दृढ़तापूर्वक खींच लानी है।'¹⁷

न्यायिक प्रक्रिया को अन्य राजनीतिक प्रक्रियाओं से पृथक्, स्वतन्त्र या स्वायत्त रूप में देखना वास्तविकताओं की अनदेखी करना है। जब न्यायिक पद्धति को राजनीतिक प्रक्रिया का अंग माना जाता है। आधुनिक लोकतन्त्रीय शासनों में प्रशासकीय न्यायालयों और अर्द्धन्यायिक प्रशासकीय अधिकरणों के विकास ने न्यायपालिका को पृथक् रखने की बात कहने वालों को बेचैन कर दिया है। विकासशील देशों में न्यायपालिका का राजनीतिक प्रक्रिया में उलझना प्रारम्भ में अवश्य शका की दृष्टि से देखा जाता रहा था, किन्तु अब न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का पश्चिमी मॉडल स्वयं उन देशों में ही चरमराने की तरफ बढ़ जाने के कारण, यह शकिए समाप्त-सी हो गई है। अब न्यायपालिका को असम-यसम समस्या से कहीं अधिक राजनीतिक प्रक्रिया की सहयोगी संस्था के रूप में देखा जाने लगा है। विकासशील राज्य अपने स्वतन्त्र राजनीतिक जीवन के गिथुकाद में अग्रानुवृत्ति की प्रवृत्ति के कारण उन सब व्यवस्थाओं को धेड़धुल मानते रहे हैं जो उन्हें पश्चिमी देशों से बिरासत में मिली हैं। किन्तु कुछ ही वर्षों में यह स्पष्ट होने लगा कि पश्चिमी राजनीतिक संरचनाएँ हमारी राजनीतिक संस्कृति से बहुत बेमेल और हमारे उद्देश्यों की प्राप्ति में निरर्थक हैं। अब नये दृष्टिकोणों से अपने विशेष सन्दर्भों में राजनीतिक संस्थाओं को परखा जाने के कारण विकासशील देशों में यह नया उजागर हुआ लगता है कि न्यायपालिका को राजनीतिक प्रक्रिया से अलग रखकर उसमें लाभप्रद भूमिका की आशा नहीं की जा सकती है। भारत में करीब दो दशकों तक इस सत्य की स्वीकार करने में इनकार किया जाता रहा था। अब परिवर्तित परिवेश में न्यायपालिका को स्वतन्त्र रखने की आवश्यकता नहीं है। वह अपने दायित्वों को पूरा करने में समर्थ रहे इसके लिए उसको उठनी स्वायत्तता प्रदान की जाए जिससे वह लोकतान्त्रिक राजनीतिक मन्त्रालय के साथ चल सके परन्तु उससे भिन्न मार्ग व दिशा अपनाने से रोकी जा सके।

न्यायपालिका पर नियन्त्रण (CONTROL OF JUDICIARY)

न्यायालयों की स्वतन्त्रता की मात्रा सम्बन्धी जालोचना वृद्धा नीति निर्माण प्रक्रिया में न्यायालयों की भूमिका के विषय पर यत्न मन्त्रालयों पर आधारित होती है। पर कभी-कभी यह जालोचना न्यायपालिका के लोकतन्त्र विरोधी सम्मानों के समर्थक राज-

¹⁷ Alan R. Ball, *op. cit.*, p. 204

नीतिक श्रेष्ठजन को अपना लक्ष्य बनाती है जो अधिक वार्थवादो दृष्टिकोण है। न्यायाधीशों का चयन, उनकी सामाजिक-आर्थिक पृष्ठभूमि, उनके निर्णयों की गोपनीयता, वधास्तंगी से उन्हें मिली संपत्ति, उन्मुक्ति तथा अन्य राजनीतिक शक्तियां, अन्तर इन सबसे ऐसा लगता है जैसे न्यायाधीश प्रतिनिधिक सरकारों (representative governmental processes) में अविजाततन्त्रीय वत्त-प्रवेश (aristocratic intrusion) हो।¹⁸ इस प्रकार की उन्मुक्तियों व सार्वजनिक नियन्त्रण से न्यायपालिका की मुक्तता इसको मनमानी करने के मार्ग पर बढ़ा सकती है। अतः न्यायपालिकाओं की स्वतन्त्रताओं के दुरुपयोग से रोकने की आवश्यकता पड़ती है।

इसके लिए न्यायाधीशों के चयन की विधि, कार्यविधिक नियमों का पालन, नज़ीरो या पूब उदाहरणों वाली पिछले न्यायिक निर्णयों द्वारा किसी मानक की स्थापना का अनुसरण तथा राजनीतिक और समाजगत दबावों के प्रति न्यायिक संवेदनशीलता, ये सब न्यायिक स्वतन्त्रता पर महत्वपूर्ण सीमाएँ हैं। इसके अतिरिक्त, कानूनी पेशे स्वयं ही आचरण के ऐसे नियम स्थापित कर लेते हैं जिनके माध्यम से न्यायपालिकाओं के राजनीतिक प्रक्रिया के साथ सम्बन्ध स्थापित होते हैं।

यह नियन्त्रण आन्तरिक व प्रक्रियात्मक तथा स्वयं न्यायपालिका की संरचना, कार्य-विधि और विलक्षणता से सम्बन्धित होते हैं। इनसे न्यायाधीश सही अर्थों में नियन्त्रित रहे यह आवश्यक नहीं। इसलिए न्यायपालिका पर बाह्य से भी प्रभावी नियन्त्रण लगाने की प्रथा है। यह नियन्त्रण मर्यादित रूप में व्यवस्थित किए जाते हैं। इनमें से कुछ इस प्रकार हैं

- (1) विधान मण्डल नये कानून बनाकर या प्रचलित कानून में संशोधन करके न्यायिक विरोध को समाप्त कर उनकी नियन्त्रित कर सकते हैं।
- (2) संविधानों में संशोधन करके या पूरे संविधान को नये सिरे से निर्मित करके न्यायपालिका की शक्तिमत्ता पर महत्वपूर्ण पात्रन्दिया लगाई जा सकती हैं। 1976 में भारत के संविधान का 42वाँ संशोधन, न्यायपालिका—विशेषकर सर्वोच्च न्यायालय, की प्रभावी नियन्त्रण के दायरे में लाने के लिए ही किया गया है।
- (3) प्रशासकीय और अर्द्ध-न्यायिक अधिकारणों के विनाश द्वारा भी न्यायालयों की सीमित रहने का प्रचलन बढ़ रहा है।
- (4) राजनीतिक शक्तियों के प्रतिस्पर्धित संवेदनशीलता को प्रोत्साहित करने के लिए न्यायालयों का विशेषीकरण किया जा सकता है।
- (5) न्यायपालिका पर सम्भवतः सबसे महत्वपूर्ण नियन्त्रण कार्यपालिका के माध्यम से लगाए जाते हैं। कार्यपालिका न्यायपालिका पर न्याय मन्त्रालय के द्वारा प्रभावी नियन्त्रण स्थापित करती है। सब राजनीतिक प्रणालियों में न्याय मन्त्रालय न्यायपालिका से सम्बन्धित प्रशासकीय मामलों पर नियन्त्रण के पर्याप्त साधनों का प्रयोग करने में सक्षम होते हैं—जैसे त्रिनियोजन, नये कानूनों का प्रारम्भ करना, दण्डों की वित्तियमित

करना तथा विधिक पद्धति में उच्च पदों के लिए नियुक्तियों पर नियन्त्रण करना। कार्यपालिका के हाथों में न्यायपालिका को नियन्त्रित करने का सर्वाधिक महत्वपूर्ण अस्तु न्यायिक निर्णयों को कार्यान्वित करने से सम्बन्धित है। बिना कार्यपालिका के सहयोग के न्यायिक निर्णयों का कार्यान्वयन नहीं हो सकता है।

(6) व्यवस्थापिका इनको नियन्त्रित रखने का अन्तिम हथियार रखती है। महाभियोग लगाकर न्यायाधीशों को हटाने की व्यवस्था स्वयं में स्वयं प्रभावकारी व्यवस्था बन जाती है।

(7) न्यायपालिका पर एक प्रक्रियात्मक आन्तरिक नियन्त्रण अधिकांश लोगों के ध्यान से बचा रहा। हर न्यायाधीश को हर मुकदमे की सुनवाई में अब वह बेंच या पीठ के सदस्य के रूप में बैठता है तो अपना निर्णय, बहुमत व अन्य न्यायाधीशों से सहमति के अभाव में, अलग से देने का अधिकार है। अपना अभिमत अलग ही व्यक्त करने का अधिकार एक तरफ तो न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का सूचक है तो दूसरी तरफ इसका परिणाम यह होता है कि न्यायालय-पीठ निरन्तर स्व-आलोचना के अन्तर्गत कार्य करती है जो इसको नियन्त्रित रखने का श्रेष्ठतम आन्तरिक साधन हो जाती है क्योंकि असहमत निर्णय (dissenting decision) देने वाला न्यायाधीश या तो मुकदमे में पेश किए गए कारणों या उनके परिणामों पर असहमत हो सकता है, किन्तु दोनों ही अवस्थाओं में वह अपनी असहमति और अलग निर्णय के विस्तृत कारण देकर अन्य प्रकार के निर्णय देने वालों का आलोचक व नियन्त्रक हो जाता है।

न्यायालयों की शक्तियों व स्वतन्त्रता की लोकतान्त्रिक प्रणालियों में अनियन्त्रित नहीं छोड़ा जाता है। जैसा कि हमने ऊपर के विवेचन में देखा, न्यायपालिका पर आन्तरिक व बाहरी दोनों ही प्रकार के नियन्त्रण रहते हैं पर इन प्रतिबन्धों में यह अर्थ निहित नहीं है कि नीति-निर्माण की प्रक्रियाओं में न्यायालयों के पास बहुत थोड़ी शक्ति है। न्यायालयों के पास ऐसी शक्ति, विशेषकर, राजनीतिक परिस्थितियों के सन्दर्भ में ही आती है। यह शक्ति विनिष्ट मुद्दों पर न्यायालयों के पक्ष या विपक्ष में खड़े राजनीतिक सचटों के अनुसार भिन्न-भिन्न होनी रहनी है। अब न्यायालयों को राजनीतिक प्रक्रिया के उपयोगी अंग बनाए रखने व लिए ही उनकी निर्यात रखने की व्यवस्था की जाती है।

न्यायपालिका के कार्य (FUNCTIONS OF JUDICIARY)

न्यायपालिका के कार्य विभिन्न प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में भिन्न-भिन्न प्रकार के होते हैं। संविधान की प्रवृत्ति, राजनीतिक प्रणाली का स्वरूप राजनीतिक संस्था की संरचनात्मकता और स्वयं न्यायपालिका के संगठन, शक्तियों व कार्य-विधि से न्यायपालिका के कार्यों का निरूपण होता है। उदाहरण के लिए, संघात्मक व एकामक शासन-व्यवस्थाओं में न्यायपालिका के कार्यों में अन्तर आ जाता है। इसी तरह, मविधान का लिखित या अलिखित होना तथा उसका अचल या लचीलापन भी न्यायपालिका के कार्यों

का नियामक बन जाता है। राजनीतिक व्यवस्था लोकतान्त्रिक है या सर्वाधिकारवादी— इससे भी न्यायालयों का कार्यक्षेत्र नियमित हो जाता है। कई देशों में न्यायालयों को स्वतन्त्र व पृथक रखा जाता है। ब्रिटेन जैसे देश में इसकी प्रकृति व्यवहार में ऐसी होते हुए भी तैदान्तिक दृष्टि से सम्पूर्ण सॉर्ड सभा देश का सर्वोच्च न्यायालय है। इसका भी न्यायालयों के कार्यों पर प्रभाव पड़ता है। अतः न्यायपालिका के कार्यों के विवेचन में हम केवल उन कार्यों का ही उल्लेख करेंगे जो अधिकांश न्यायपालिकाएँ सामान्यतः करती हुई पाई जाती हैं।

न्यायपालिका के कार्यों के विवेचन अधिकांशतः उन कार्यों तक सीमित रहते हैं जो न्यायपालिकाएँ विधिक पद्धतियों के अंग के रूप में निष्पादित करती हैं। इनके कार्यों को केवल विधिक पद्धतियों तक सीमित समझना, न्यायपालिकाओं के कार्यों की सकुचित व्याख्या करना है, क्योंकि न्यायालय राजनीतिक प्रक्रिया के भाग हैं और इनका राजनीतिक पद्धति से सहयोग तथा उससे सघर्ष दोनों ही पर बस दिया जाना आवश्यक है। न्यायपालिका राजनीतिक पद्धति के अन्य भागों से, अर्थात् बाहर वाली के तौर पर नहीं, बल्कि शासन करने वाले स्थिर राजनीतिक संरचना के रूप में, उनकी परस्पर क्रिया चलाती रहती है। अतः न्यायपालिका के कार्यों को मोटे तौर पर दो शीर्षकों के अन्तर्गत विवेचित करना उपयुक्त रहेगा। (क) राजनीतिक पद्धति सम्बन्धी कार्य, (ख) न्यायिक पद्धति सम्बन्धी कार्य। इन दोनों प्रकार के कार्यों में मौलिक अन्तर हैं। एक का सम्बन्ध राजनीति की व्यापक प्रक्रिया से है जबकि दूसरे का सम्बन्ध शुद्ध कानूनी पहलुओं से ही अधिक है। अतः हम इन दोनों प्रकार के कार्यों का पृथक पृथक वर्णन करेंगे।

न्यायपालिका के राजनीतिक पद्धति सम्बन्धी कार्य (Systemic Functions of Judiciary)

न्यायपालिकाओं को राजनीतिक प्रक्रिया से पृथक करना कठिन है। हर देश में न्यायालयों को राजनीतिक पद्धति में विभिन्न कार्य करते होते हैं। न्यायालयों का इस प्रकार का कार्य इस बात पर निर्भर करता है कि सम्बन्धित कार्य के लिए विशेषीकरण की मात्रा कितनी है? उदाहरण के लिए, प्रशासकीय न्यायालय, अर्द्ध-न्यायिक प्रशासकीय अधिकरण, फौजदारी और दीवानी मामलों से सम्बन्धित नियमित न्यायालयों का सम्बन्ध राजनीतिक पद्धति से प्रत्यक्ष रूप से नहीं होता है। इन न्यायालयों का नागरिक अपिनारो जैसे स्पष्ट राजनीतिक क्षेत्रों से सम्बन्ध नहीं रहता है। अतः न्यायपालिका के राजनीतिक पद्धति सम्बन्धी कार्यों में हम केवल सर्वैधानिक न्यायालयों के कार्यों पर ही ध्यान केन्द्रित करेंगे। इस तरह के सर्वैधानिक न्यायालय निम्नलिखित कार्यों से सम्बन्धित माने जा सकते हैं—(क) न्यायिक समीक्षा और सविधान की व्याख्या, (ख) राजनीतिक व्यवस्था में पृथक पृथक संस्थाओं के बीच विभाजन, (ग) मौजूदा राजनीतिक व्यवस्था के लिए सामान्य समर्थन, (घ) व्यक्तिगत अधिकारों की रक्षा, (ङ) शांति बनाए रखना, और (च) विवादों का निर्णय करना।

(क) न्यायिक समीक्षा और सविधान की व्याख्या (Judicial review and

interpretation of the constitution) — न्यायपालिकाओं का यह कार्य केवल उन देशों में ही पाया जाता है जहाँ न्यायपालिका के अधिकार क्षेत्र में यह कार्य सम्मिलित किया गया हो। जहाँ यह अधिकार होता है वहाँ भी निर्णयों तथा विधियों की सर्वोच्चता का न्यायिक पुनरावलोकन (judicial review) करने की शक्तियों में कार्य अन्तर्गत होते हैं। ब्रिटेन में संसद की विधिक प्रभुमत्ता और सहिताकृत लिखित संविधान का अभाव न्यायालयों को इस बात के लिए बाध्य कर देता है कि वे कानून बनाने वाले के मन्तव्यों पर सर्वाधिक विचार करके संसद के अधिनियमों की व्याख्या करें। संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने अब न्यायिक समीक्षा तथा न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार सुस्थापित कर लिया है। अब यदि कोई कानून सर्वोच्च न्यायालय द्वारा की गई संविधान की व्याख्या के विपरीत होगा तो यह न्यायालय उस कानून को अवैध घोषित कर सकता है। इससे सर्वोच्च न्यायालय अमरीकी राजनीतिक प्रक्रिया में प्रभावशाली शक्तियों को प्रतिबिम्बित करने लगा है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का इसी अध्याय के आगे के पृष्ठों में विस्तार से विवेचन करते समय इसका राजनीतिक पद्धति में प्रभाव आकने का प्रयास किया जाएगा। अतः यह इतना ही लिखना पर्याप्त है कि अमरीका का सर्वोच्च न्यायालय धीरे-धीरे राजनीतिक पद्धति में अत्यधिक महत्वपूर्ण स्थान बनाने में सफल हो गया है।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक समीक्षा और संविधान की व्याख्या का स्पष्ट अधिकार संविधान द्वारा दिया गया है। इसको न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार भी दिया गया है। अतः भारत का सर्वोच्च न्यायालय इन सर्वैधानिक अधिकारों के कारण राजनीतिक पद्धति में न केवल महत्वपूर्ण भूमिका निभाने का अवसर प्राप्त कर लेता है, अपितु इन अधिकारों के कारण भारत का सर्वोच्च न्यायालय राजनीतिक पद्धति को सुचारु रूप से चलाने में महत्वपूर्ण होने के बजाय बाधक भी बनने लगा है। या जनसाधारण का न्यायालय होते हुए भी आम जनता के लिए राजनीतिक प्रक्रियाओं के द्वारा कुछ करने के प्रयासों का कानूनी आड में गला घोटने में सकल रहा है। इसलिए इसकी आलोचना हुई व इसकी राजनीतिक पद्धति में बेरोकटोक उथानों को रोकने के लिए इसके पक्ष कुछ काटे जा रहे हैं जिससे यह राजनीतिक प्रक्रिया का उपयोगी अंग बन रहे सके। इसके इस पक्ष की चर्चा आगे भारत में न्यायिक पुनरावलोकन के शीर्षक में अन्तर्गत की जाएगी।

पश्चिमी जर्मनी के संघीय सर्वैधानिक न्यायालय को 1949 के संविधान में न्यायिक पुनरावलोकन की व्यापक शक्तियाँ इसलिए दी गईं ताकि संघीय गणतन्त्र की दशा के यह 'बोमार' न होने दे। जैसा कि हमें मालूम है, संविधान का गंभीर उल्लंघन किंवा बिना 'बोमार' गणतन्त्र में हिंस्रता से सत्ता हथिया ली थी। इसलिए इस न्यायालय के राजनीतिक पद्धति में सक्रिय व स्वस्थ भूमिका निभाने के लिए आवश्यक शक्तियों से युक्त किया गया है। ऐसे ही ऐतिहासिक कारणों से इटली और आस्ट्रिया के सर्वोच्च न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्तियाँ प्रदान की गई हैं किन्तु यह शक्तियाँ अधिक व्यापक नहीं हैं।

सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक समीक्षा और संविधान की व्याख्या के कार्य से राजनीतिक पद्धति का सावधानी भ्रम बन जाता है। कानूनों की व्याख्या करना और उसके अनुसार अपने निर्णय देना एक तरह से कानूनों की वैधता की जांच करना है। इससे वह कानूनों की अच्छाई और बुराई पर तो विचार नहीं करता किन्तु इससे बच भी नहीं सकता है। अतः हर देश का सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक समीक्षा और संविधान की व्याख्या के कार्य से माध्यम से राजनीतिक पद्धति का महत्वपूर्ण भाग बन जाती है।

(ख) राजनीतिक व्यवस्था में भूषक भूषक संस्थाओं के बीच विवाचन (Arbitration between different institutions in the political system)—न्यायपालिकाओं का विभिन्न संस्थाओं के बीच विवाचन का कार्य अत्यधिक राजनीतिक महत्व रखता है। राजनीतिक व्यवस्थाओं में सरकारें कई स्तर पर संगठित की जाती हैं। राष्ट्रीय, राज्य व स्थानीय स्तर पर सरकारों का निर्माण होता है। इसी तरह हर स्तर की सरकार के विभिन्न अंगों में, विशेषकर कार्यपालिका व व्यवस्थापिका तथा नई बार न्यायपालिका व व्यवस्थापिका या कार्यपालिका से टकराव होने पर उनके बीच विवाचन का कार्य न्यायपालिका ही को करना होता है। अतः "सब संवैधानिक न्यायालयों का महत्वपूर्ण कार्य विभिन्न राजनीतिक संस्थाओं के बीच उत्पन्न होने वाले विवादों को निपटाना होता है यह विवाद चाहे संघीय या प्रान्तीय सरकारों के बीच हो अथवा चाहे कार्यपालिकाओं और विधान मण्डलों के बीच हो।"¹⁰

तत्सदीय शासन प्रणालियों में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की कार्यात्मक (functional) पविष्टता होने के कारण इनमें विवादों के अवसर कम आते हैं किन्तु इन प्रणालियों में भी विधान मण्डलों व सर्वोच्च न्यायालयों में आपसी टकराव ने मुद्दे उठ खड़े होते हैं। अतः ऐसे विवादों में सर्वोच्च न्यायालय को बड़ी विकट परिस्थितियों में निर्णायक बनना पड़ता है। इस प्रकार के विवादों में भारत का सर्वोच्च न्यायालय विवाचन के लिए बार बार पसीटा गया है। ऐसे विवादों के निपटारों में सर्वोच्च न्यायालय कितनी निष्पक्षता रख पाता है इसने ऊपर ही उसकी राजनीतिक प्रक्रिया में भूमिका तत्कारात्मक या सकारात्मक बन सकती है। भारत ने सर्वोच्च न्यायालय ने शकरी प्रसाद गोलकनाथ, सज्जन सिंह और केजरीवन्द भारती के मुकदमों में भारतीय तत्सव व स्वयं सर्वोच्च न्यायालय के आपसी टकराव के मुद्दों पर फैसले देकर राजनीतिक प्रक्रिया में जो भूमिका अदा की है उसका भारतीय पाठकों को अच्छी तरह ज्ञान होने के कारण यहाँ उसका विस्तार से उल्लेख करना आवश्यक नहीं समझा गया है। सर्वोच्च न्यायालयों को ऐतरे ही एक ओर नानुक मुद्दों पर विवाचन करना होता है। सघात्मक शासन-व्यवस्थाओं में, तिष्ठत व अचल संविधानों द्वारा केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों के बीच, शासन शक्तियों का विभाजन रहता है। इस शक्ति वितरण के कारण केन्द्रीय और प्रादेशिक सरकारों के बीच विवादों को निपटाना होता है। सर्वोच्च न्यायालयों की इस सम्बन्ध में भूमिका इतनी नानुक होती है कि हर फैसले में, सर्वोच्च न्यायालय को

पक्षपात करता हुआ समझा जाता है। 'अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का पुराना इतिहास देखने पर ज्ञात होता है कि उन दिनों न्यायालय द्वारा राज्य की शक्तियों के विपरीत राष्ट्रीय सरकार के अधिकारों पर बल दिया जाता था। संघीय राजनीतिक संस्थाओं की शक्तियों पर यह निरन्तर बाध है। राष्ट्रीयकरण की प्रवृत्तियों और कार्यपालिका के प्राधिकार के विस्तार के विकास में बहुत राजनीतिक महत्त्व का रहा है।' फिर भी, संघात्मक राज्यों में न्यायालयों के निर्णय सदा ही राज्यों के विपरीत केन्द्रीय सरकार की शक्ति को पुष्ट करने वाले नहीं होते हैं।

शक्तियों की पुष्टकरण व्यवस्था वाले राज्यों में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के पारस्परिक सम्बन्ध सदा ही मधुर नहीं रह पाते हैं। दल-पद्धतियों से इनमें सामंजस्य स्थापित रहता है, किन्तु कई बार, कार्यपालिका व विधान मण्डल में अलग-अलग दलों का प्रभुत्व, इनकी पारस्परिकता को तनावपूर्ण बना देता है। ऐसी स्थितियों में भी न्यायालयों को इनकी संवैधानिक सीमाओं का निर्धारण करना होता है। यहाँ भी आरोपों, प्रत्यारोपों व पक्षपातपूर्णता के मुद्दे उठाए जाते हैं। सामान्यतः कार्यपालिका को सशक्त करने की चेलाकी का आरोप लगाया जाता है। इसमें सत्यता का कितना अंश है यह निश्चित रूप से तो कह सकना सम्भव नहीं है। जिस तरह, संघात्मक प्रणालियों में न्यायालयों के निर्णय सदा ही केन्द्रीय सरकार की शक्ति को पुष्ट करने वाले नहीं होते, उसी तरह कार्यपालिका व व्यवस्थापिका संघात्मक के बीच विवाद की स्थिति में न्यायालय कार्यपालिका के पक्ष में निर्णय नहीं देते हैं।

फिर भी, यह बात कि आधुनिक राजनीतिक समाजों में प्रादेशिक सरकारों के मुकाबले में राष्ट्रीय सरकारें (इस मुद्दे के लिए संघात्मक शासन से सम्बन्धित अध्याय ग्यारह देखिए), अनेक कारणों से, शक्ति केन्द्र बनती जा रही हैं। संवैधानिक न्यायालयों के द्वारा इस तथ्य की अनदेखी करना कठिन होता है। कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सापेक्ष महत्त्व के सम्बन्ध में भी आधुनिक प्रवृत्ति कार्यपालिका की शक्ति सम्पन्नता (इसके लिए उत्तरदायी परिस्थितियों के लिए अध्याय पन्द्रह देखिए) की ओर बढ़ रही है। चूंकि बीसवीं शताब्दी में राष्ट्रीय सरकारों की मजबूत बनाने और अधिक जटिल कार्यों को उन्हें सौंपने का चलन है, इसलिए राजनीतिक प्रक्रिया के अग्र होने के नाते संवैधानिक न्यायालयों ने भी इस चलन को प्रतिबिम्बित करने की प्रवृत्ति दिखाई है।¹⁰ अतः हर देश में उच्चतम न्यायालय, राजनीतिक प्रक्रिया में पृथक संस्थाओं के बीच सीमा-विवादों का निपटारा करके, व इन संस्थाओं को आगिक एकता में मूलकर, राजनीतिक व्यवस्था में इनके विभाजक प्रयत्नों व प्रभावों का शासक बने रहते हैं।

(ग) मौजूदा राजनीतिक व्यवस्था के लिए सामान्य समर्थन (General support of the existing political system)—देश के उच्चतम न्यायालय राजनीतिक व्यवस्था को बनाए रखने का महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं। व्यवस्था को बनाए रखने का यह तात्पर्य नहीं है कि वे उसमें परिवर्तनों में बाधक बनते हैं। इसका आशय यही है कि

व्यवस्था को तोड़ने वाली शक्तियों का शमन न्यायालय ही करते हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं में विभिन्न दबावों व खिचावों के कारण तनाव आते हैं। इनकी पृष्ठभूमि में केवल एक ही बात अधिक प्रेरक होती है और वह है समस्याओं, सरकारों या व्यक्तियों को उचित न्याय व वाजिब हक व अधिकारों का नहीं मिलना। न्यायालय समय के साथ चलते हुए, मौजूदा राजनीतिक पद्धति में सोगी की आस्था बनाए रखते हैं। इससे प्रचलित राजनीतिक पद्धति में स्थिरीकरण तथा उसे गत्यात्मकता के तत्त्व से मुक्त रखने में सहायता मिलती है। 'बिस बश में न्यायालयों के लिए यह कार्य करना आवश्यक है, यह बहुत कुछ उस राजनीतिक संस्कृति पर निर्भर करता है जिसके अन्तर्गत न्यायालय संचालित होते हैं। ब्रिटेन की अपेक्षा पश्चिम जर्मनी और इटली में सरकार के उद्देश्यों तथा संरचना पर कम सहमति रहती है, और इसलिए वहाँ न्यायालयों द्वारा निर्धारित जाने वाली भूमिका की आवश्यकता का अधिक राजनीतिक महत्व होता है।'²¹ भारत जैसे देश में, जहाँ राजनीति के बड़े-बड़े मुद्दों पर सहमति तो दूर की बात है, छोटे-छोटे मतभेदों पर ही गहनतम मतभेद होने के कारण, सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका का राजनीतिक महत्व अत्यधिक हो गया है। भारत में अब तक राजनीतिक स्थिरता के अनेक कारणों में से एक कारण यह भी रहा है कि न्यायपालिका व विशेषकर सर्वोच्च न्यायालय राजनीतिक व्यवस्था का सक्रिय घटक रहते हुए भी गिष्पक्षता की भ्रांति फैलाने में सफल रहा है।

पश्चिमी विचारक विवातशील देशों में अस्थिरता का एक महत्वपूर्ण कारण इन देशों में न्यायिक पद्धति से खुले तौर पर छेड़खानी मानते हैं। एलेन बाल ने लिखा है कि "प्रभावी गठबन्धन के राजनीतिक नेतृत्व के तत्त्व के रूप में अमरीका का सर्वोच्च न्यायालय वास्तव में गठबन्धन की बड़ी नीतियों का समर्थन करता है। यह अनिवार्यतः प्रभावी राष्ट्रीय गठबन्धन का भाग है। सभी स्थिर राजनीतिक पद्धतियों की यही सच्चाई है और कई विकासशील देशों में न्यायिक पद्धति से खुले तौर पर छेड़खानी राजनीतिक अस्थिरता का चिह्न है। केवल इतनी ही बात नहीं है, अधिक विकसित पद्धतियों की अपेक्षा विकासशील देशों में न्यायपालिका राजनीतिक प्रक्रिया में ज्यादा उलझी रहती है।"²² इस कथन से स्पष्ट है कि पश्चिमी विचारक अपने देशों के उच्चतम न्यायालयों को तो राबर्ट डाहल के शब्दों में 'अनिवार्यतः प्रभावी राष्ट्रीय गठबन्धन का भाग' मानते हैं, किन्तु विकासशील देशों के सर्वोच्च न्यायालय विशेषकर भारत के सर्वोच्च न्यायालय के ऐसा न रहने पर, उसको ऐसा बनाने के प्रयत्न को 'न्यायिक पद्धति से खुले तौर पर छेड़खानी' कहकर उसे 'राजनीतिक पद्धति की अस्थिरता का चिह्न' घोषित कर देते हैं।

विकासशील राज्यों में उच्चतम न्यायालय व भी राजनीतिक प्रक्रिया के राही अर्थों में अब नहीं बन पाएँ। इन देशों में इनकी प्रारम्भिक संरचनाएँ पारंपरिक मॉडलों के

²¹ Ibid, p 215

²² Ibid p. 211.

अनुसूच की गयी थी। पश्चिमी देशों से अत्यन्त भिन्न राजनीतिक संस्कृति वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं पर पश्चिम की न्यायिक विधि का आरोपित कर दी गई थी। इसका सीधा परिणाम यह हुआ कि विकासशील देशों में सर्वोच्च न्यायालय, पश्चिम के प्रतिमानों पर आधारित संविधानों से पूर्णतया आरक्षित अधिकार प्राप्त कर, कुछ लोगों (जिनका प्रतिशत समाज में 15-20 से अधिक नहीं होता) के लिए स्थिरता, स्वार्थपूर्ति व स्वतन्त्रताओं के रक्षक बन गये। जन-जायृति व जनता के राजनीतिकरण से, इस अमंगल को दूर करने की जनता की मांग को, न्यायपालिका से छेड़छानी करना महना तथा इससे राजनीतिक अस्थिरता को जोड़ना निहित स्वार्थों की गहरी जातसाजी के अलावा कुछ नहीं है। भारत में सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियों को लेकर प्रख्यात विधि-शास्त्री पालकीशाला का तर्क इसी कारण खोखला हो जाता है, तथा प्रसिद्ध विधिवेत्ता लक्ष्मीमल सिंहजी द्वारा इस बात पर बल देना कि 42वां संवैधानिक संशोधन भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को राजनीतिक प्रक्रिया के भाग के रूप में भूमिका निभाने की अवस्था में लाता है सही माना जा सकता है।

विकासशील राज्यों में राजनीतिक निर्णयों को लेने में न्यायालयों की अन्तर्ग्रस्तता के बावजूद उनकी राजनीतिक निष्पक्षता पर बल देने और न्यायालयों को दिए जाने वाले सम्मान में वृद्धि करने का विरोध नहीं किया जाता है, अपितु न्यायालयों को इस प्रकार की प्रतिष्ठा से युक्त रखने के लिए ही उनको इन देशों की राजनीतिक संस्कृतियों के अनुरूप बनाने के प्रयत्न किए जा रहे हैं। न्यायालय सरकारों के कार्य कलाप के वैधीकरण का आवश्यक पहलू होते हैं और इनका यह भी आवश्यक लक्षण है कि वे अनुदारवादी मत प्रकट करें। इसका अर्थ यह नहीं है कि न्यायालय बहुमत की आकांक्षाओं को प्रतिबिंबित न करने के कारण अप्रजातन्त्रीय होत है, बल्कि इसका अर्थ तो यह है कि बहुमत के मतों को प्रतिबिंबित करने में न्यायालय सावधानीपूर्वक कदम रखते हैं। इस सम्बन्ध में न्यायालयों से यह अपेक्षित नहीं है कि वे बदलते बहुमत के अनुसार बदलते जाएं। इसका मतलब केवल यही है कि न्यायालय समाज के मूल्यों के रक्षक बनें। समाज के दर्शन को निर्णयों में प्रतिबिंबित करें। विकासशील राज्यों में उच्चतम न्यायालय यह सब नहीं करते रहे हैं। रुढ़िवादी न्यायाधीश उस वर्ग विशेष का पक्ष लेते रहे हैं जिसके साथ उनका घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है। अतः इन देशों में न्यायालय राजनीतिक प्रक्रिया के अंग नहीं बन सके हैं। ऐसी अवस्था में इनसे 'छेड़छानी' करने के अलावा जनता के नेताओं के पास रास्ता ही क्या रह जाता है? वास्तव में यह 'छेड़छानी' इनको राजनीतिक प्रक्रिया के अनुकूल बनाने का प्रयत्न ही कही जानी चाहिए।

(घ) व्यक्तिगत अधिकारों की रक्षा (Protection of individual liberties)—न्यायपालिका व्यक्ति की स्वतन्त्रता तथा उनके अधिकारों की रक्षा का कार्य करती है। व्यक्ति को न्याय मिलता रहे, उसके अधिकार सुरक्षित रहें तो वह राजनीतिक प्रक्रिया की भागीदारी में सम्मिलित हो जाता है। यह ठीक है कि नागरिक अधिकारों की रक्षा के अंग साधन भी होते हैं। ग्रीटन में अधिकारों के बारे में संवैधानिक घोषणा नहीं है

और सर्वोच्च न्यायिक विधि की सर्वोच्चता के अन्तर्गत सामान्य विधि (common law) की व्याख्या करते हुए न्यायिक निर्णयों के माध्यम से नागरिक अधिकार स्थापित किए गए हैं, किन्तु नागरिकों को अधिकारों की सुरक्षा न्यायालय से मिलने पर वे अधिक मायबस्त होते हैं।

साधारणतः व्यक्ति की स्वतन्त्रता तथा उसके अधिकारों को दो तरफ़ा भय रहता है—
 अन्य व्यक्तियों की ओर से और राज्य की ओर से। न्यायपालिका का यह कार्य है कि इन दोनों प्रकार के अतिरामणों में व्यक्ति की स्वतन्त्रता तथा अधिकारों का प्रयोग को अक्षुण्ण रहे। इस सर्वभेद में व्यक्ति की स्वतन्त्रता को जब राज्य से खतरा हो तब न्यायालय ही उसकी रक्षा कर सकता है। इस तरह नागरिक के अधिकारों की रक्षा का कार्य भी न्यायालयों द्वारा ही किया जाता है।

(3) शांति बनाए रखना (Keeping peace)—किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था को बनाए रखने के लिए शांति व व्यवस्था का कार्य कार्यपालिका का कार्य माना जाता है। इसके लिए कार्यपालिका पुलिस और सेना तक की सहायता लेती है किन्तु यह तो शांति भंग होने के बाद की स्थिति है। न्यायपालिका शांति से भंग ही नहीं होने देने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। किसी देश में न्यायालयों का प्रमुख कार्य आंतरिक शांति बनाए रखने का अपने आप में दृढ़ता स्वाभाविक बन गया है कि इसकी न चर्चा की जाती है और न ही इसका उल्लेख किया जाता है। वास्तव में न्यायालयों की यह भूमिका बहुत महत्वपूर्ण है। अगर किसी व्यक्ति के द्वारा अपराध किए जाने पर निष्पक्ष व आधिकारिक रूप से यह निर्णय नहीं हो कि वास्तव में अपराध हुआ है या नहीं और अगर अपराध हुआ है तो उसके लिए कितना दण्ड दिया जाए तब इस अपराध से प्रभावित पक्ष कानून को अपने हाथ में ले लेते और अपने अनियमित स्वविवेक से अपराधी को नज़राना सजा देना शुरू कर देंगे। इससे हिंसा को प्रोत्साहन मिलेगा और इसका सीधा परिणाम अराजकता की अवस्था का समाज में फैलाना हो जाएगा। इससे बचाव व्यवस्था न्यायालय ही कर सकते हैं। जिसकी लाठी उसकी भैंस वाली अवस्था का व्यापक प्रसार होने की अवस्था में कार्यपालिका द्वारा सब साधनों के प्रयोग से भी शांति स्थापना कठिन हो जाती है। आदिवासी समाजों में भी शांति बनाए रखने के लिए किसी न किसी रूप में न्यायालयों जैसी संस्थाओं का रहना इस बात का प्रमाण है कि इस प्रकार की व्यवस्था के अभाव में सब प्रकार की सामाजिक व्यवस्था नष्ट हो जाती है। इसलिए यह कहा जाता है कि इस आधारभूत अर्थ में न्यायालय, समाज में शांति बनाए रखने के यत्न का अति आवश्यक तत्व है।²² अतः न्यायालय ही समाज में व्यक्तियों को अपराध करने पर उचित दण्ड की व्यवस्था करके, इस अपराध से प्रभावित होने वाले पक्ष को, शांति के लिए खतरा उत्पन्न करने से रोक लेते हैं। इसी तरह, न्यायालयों का होना व उनके द्वारा दण्डित करने की व्यवस्था मात्र ही समाज में शांति बनी रहती है। इसलिए न्यायालयों का शांति बनाए रखने का कार्य राजनीतिक

पद्धति के सुचारु संचालन में बहुत सहायक माना जाता है क्योंकि समाज में व्यक्तियों को न्याय का न मिलना ही शांति को सबसे बड़ा खतरा उत्पन्न करता है।

(घ) विवादों का निर्णय करना (Deciding controversies)—समाजों में विवाद कानूनी मुद्दों को लेकर ही नहीं उत्पन्न होते हैं। इसलिए यह मानकर चलना कि न्यायालय अधिकांशतः विवादों का निर्णय करने में ही लगे रहते हैं, गलत होगा। विधिक झगड़ों पर तो न्यायालयों को निर्णय देने से अधिक निर्णयों तक पहुँचने की प्रक्रिया का प्रशासन करना होना है। न्यायालयों के सामने पेश होने वाले अधिकांश मुकदमों में तो सदाई होती ही नहीं है, इनमें तो केवल सच्चा न्याय करने या बुरी बर्तन की याचना ही होती है। तब फिर न्यायालय विवादों का निर्णय किस प्रकार करते हैं? इस सम्बन्ध में न्यायालय विभिन्न तरीके से सहायक होते हैं। न्यायालयों में सुनवाई सुविधा नियमों के अनुसार होती है तथा मुकदमों के परिणाम के बारे में काफी सही भविष्यवाणी करना सम्भव होने के कारण असह्य विवाद न्यायालयों में आते ही नहीं हैं तथा उनका बाहर ही समाप्ति हो जाता है। इस तरह, न्यायालय राजनीतिक प्रक्रिया में विवादों के अप्रत्यक्ष निर्णयकर्ता बन जाते हैं।

न्यायालयों के यह कार्य राजनीतिक प्रक्रिया से सम्बद्ध होते हैं। इन कार्यों में न्यायिक समीक्षा संविधान की व्याख्या तथा व्यक्तिगत अधिकारों की रक्षा सम्बन्धी कार्यों को लेकर यह कहा जा सकता है कि इनका राजनीतिक पद्धति से अधिक न्यायिक पद्धति से सम्बन्ध है, किन्तु वास्तव में ऐसा नहीं है। संविधान की व्याख्या या न्यायिक समीक्षा का सीधा प्रभाव राजनीतिक प्रक्रिया पर पड़ता है। यह कार्य केवल न्यायिक पद्धति तक ही सीमित नहीं रहकर सम्पूर्ण राजनीतिक प्रक्रिया पर प्रभाव डालते हैं। इसी कारण इन कार्यों को राजनीतिक पद्धति सम्बन्धी कार्य माना जाता है।

न्यायिक पद्धति सम्बन्धी कार्य (Functions Related with Judicial Process)

न्यायिक पद्धति उस न्यायिक प्रक्रिया को कहा जाता है जिससे न्यायाधीश मुकदमों का निर्णय या फैसला करते हैं। न्यायिक प्रक्रिया की प्रकृति का नियमन मुकदमेबाजी (litigation) की संस्थाओं से होता है। साधारण शब्दों में, न्यायिक प्रक्रिया व्यवस्थित विधिक (कानूनी) सदाई के लिए स्थापित सरचनात्मक व्यवस्थाओं के अन्तर्गत जांच करने की विधि है।²⁴ इस तरह, न्यायिक प्रक्रिया जिस बिन्दु की ओर केन्द्रित होती है वह बिन्दु वास्तव में मुकदमे का फैसला देना है। अतः न्यायिक प्रक्रिया का किसी मुकदमे के फैसले के साथ अंत हो जाता है। न्यायिक प्रक्रिया में सामान्य और विशिष्ट जांच एक साथ ही समग्रता का पहलू ही होती है। इसमें खोज इस बात की नहीं की जाती है कि कानून और तथ्य क्या है, अपितु इस बात की जांच की जाती है कि परखे गये व पुष्ट तथ्यों से सगत कानून क्या है? इसके लिए कानूनी स्टैण्डर्ड या मापदण्ड संविधान,

²⁴Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, London, Weldenfold, 1969, p. 433

अधिनियमों या न्यायालयों के पूर्व निर्णयों के उदाहरण प्रस्तुत करते हैं। वैसे हर देश की न्यायिक प्रक्रिया की अपनी विशेषताएं होती हैं, फिर भी उदारवादी सोचतन्त्रों में इसके कुछ सामान्य तथ्य एव से होते हैं। इनमें से कुछ इस प्रकार हैं—धुली कार्यवाही, निष्पक्षता, निरक्षरता, पूर्वानुमान और स्थिरता।

विधिक प्रक्रिया में सब नागरिक बानून के सामने बराबर होते हैं तथा कुछ प्रियाओं के विधिक परिणामों के बारे में बहुत कुछ भविष्यवाणी की जा सकती है। साथ ही, विधिक कार्यविधि ज्ञात होती है और यह भी मान्य होता है कि वह कुछ निश्चित प्रतिरूपों का अनुसरण करेगी। विधि के शासन से कभी कभी यही मतलब होता है। सर्वप्रकार की तथा स्वेच्छाकारी राज्यों की विधिक पद्धतियों के यह लक्षण नहीं होते हैं। कुल मिलाकर न्यायपालिकाओं के न्यायिक पद्धति सम्बन्धी कार्य निम्नलिखित माने जा सकते हैं।

- (1) न्यायिक विधि निर्माण।
- (2) प्रक्रियात्मक नियम निर्माण।
- (3) प्रशासकीय निर्णयों का पुनरावलोकन।
- (4) तथ्यज्ञान की सुरक्षा व सुरक्षण।
- (5) निपेक्षणात्मक आदेश जारी करना।
- (6) कार्यपालिका को बानूनों प्रश्नों पर सलाह देना।
- (7) न्यायालय के आंतरिक प्रशासन की व्यवस्था करना।
- (8) पूर्व-निर्णयों का पुनरावलोकन।

इस सूची से यह अनुमान लगाया जा सकता है कि न्यायालय न्यायिक पद्धति के सम्बन्ध में अनेक प्रकार के कार्य करते हैं। इनमें से न्यायिक विधि निर्माण का कार्य विधिक पद्धति पर गहरा प्रभाव डालता है। किसी विवाद के निर्णय के उप-उत्पादन (by-products) के रूप में न्यायपालिका नियमों का विवास करती है जो भविष्य में बानून का कार्य करते हैं। न्यायाधीश मौजूदा कानून को किसी मुकदमे में लागू करते समय उसकी व्याख्या करते हैं, उसे तोड़-भरोड़ सकते हैं, उसकी सामान्य से विशिष्ट बना सकते हैं तथा कानूनों में रिकतताओं को भरने का कार्य भी कर सकते हैं, जिनकी विशेष परिस्थितियों के कारण आवश्यकता पड़ सकती है तथा जिस पर कानून बनाने वालों ने विचार ही नहीं किया हो सकता है। इस प्रकार, न्यायाधीशों के निर्णय, इन व्याख्याओं के रूप में बानून के निर्माता बन जाते हैं, क्योंकि न्यायालय (सामान्य विधि वाली पद्धतियों वाले न्यायालय) अपने पूर्व निर्णयों को स्वीकार कर उनका अनुपालन करते हैं जिससे एकता व स्थायी न्याय दिया जा सके। किन्तु 'सिविल लॉ' वाले राज्यों में यह बात लागू नहीं होती है क्योंकि इनमें न्यायालयों को व्यवस्थापन द्वारा पारित अधिनियमों के अनुसार ही न्याय करना होता है।

न्यायालयों का प्रक्रियात्मक नियम-निर्माण का कार्य विवादाम्पद नहीं है। यह वे नियम हैं जिनसे न्यायालय अपना कार्य निष्पादित करते हैं। यह नियम अत्यधिक स्थानीय होते हैं और न्यायाधीशों तथा वकीलों ने विशेष ज्ञान द्वारा ही इनके निर्माण में सहायता मिल सकती है। यह निर्णय देने में परिणामस्वरूप न्यायिक विधि बनने की

प्रक्रिया से भिन्न है। यह तो न्यायालयों का दी जाने वाली छूट है कि वे अपना कार्य-विधि सम्बन्धी नियम, जो कानून ही के रूप में होते हैं तथा व्यवस्थापिका के बिना स्वयं न्यायालय द्वारा बनाये जाते हैं, बनाएँ।

जिन देशों में प्रशासकीय न्यायालयों की अलग से व्यवस्था होती है या जहाँ अर्ध-न्यायिक अधिकरण स्थापित किए जाते हैं उन राज्यों में वही वही इनके निर्णयों का पुनरावलोकन करने का कार्य न्यायालयों को दिया जाता है। न्यायालयों का यह कार्य देश में प्रचलित प्रशासकीय न्यायालयों के अधिकारों प्रकृति व उनके सामान्य न्याय व्यवस्था के साथ सम्बन्ध पर निर्भर करता है।

न्यायालयों के न्यायिक पद्धति सम्बन्धी अन्य कार्य अपने आप में स्पष्ट व सामान्य हैं, इस कारण उनका विस्तार से विवेचन करना आवश्यक नहीं है। इन कार्यों के अलावा न्यायालय अल्पवयस्कों के संरक्षकों की नियुक्ति करते हैं, सार्वजनिक सम्पत्तियों के प्रत्यासिद्धों (trustees) की नियुक्ति करते हैं, वसीयतनामों को पंजीकृत करते हैं, ऐसे मृत व्यक्तियों की सम्पत्ति का प्रबंध करते हैं जिनका कोई उत्तराधिकारी प्रबंधक न हो। ऐसे और भी अनेक सामान्य कार्य न्यायालयों द्वारा किए जाते हैं। यह कार्य हर देश में अलग-अलग हो सकते हैं और इन सबको सूचीबद्ध करना सम्भव नहीं है।

न्यायपालिका के जिन कार्यों का उल्लेख हमने ऊपर के पृष्ठों में किया है उनमें राजनीतिक पद्धति तथा न्यायिक पद्धति सम्बन्धी अनेक कार्य अलग-अलग तथा विस्तार से समझाए गए हैं। किन्तु सामान्य दृष्टिकोण से देखा जाए तो यह सब कार्य केवल एक शीर्षक के अन्तर्गत रखे जा सकते हैं, क्योंकि इन सब कार्यों के सम्बन्ध में जो सबसे महत्वपूर्ण प्रश्न उठता है वह यह है कि इन सब क्षेत्रों के अन्तर्गत न्यायालय महत्वपूर्ण नीति निर्माताओं के रूप में कार्य करते हैं या नहीं। परिवर्तित राजनीतिक परिस्थितियों में न्यायालय परम्परागत दृष्टि से जाने-पहचाने नीति निर्माताओं के तरीकों से अलग दूसरे तरीकों से भी राजनीतिक प्रक्रिया में अपना योगदान करने लगे हैं। इससे न्यायालय राजनीतिक व्यवस्था के ऐसे अंग हो जाते हैं जो कभी-कभी तथा कुछ विशेष परिस्थितियों में तो राजनीतिक पद्धति के मुख्य संचालक से हो जाते हैं। अतः इनकी ऐसी भूमिका को हम केवल एक ही शीर्षक के अन्तर्गत रखकर समझने का प्रयास कर सकते हैं।

नियम-अधिनिर्णय और न्यायाधीशों की शासन में भूमिका

(RULE ADJUDICATION AND ROLE OF JUDGES IN GOVERNMENT)

ब्लोन्डेल की मान्यता है कि "हर राजनीति में नियम अधिनिर्णय एक सक्रिया (an operation) के रूप में अनिवार्यतः विद्यमान रहता है, क्योंकि कोई भी समाज नियम-अधिनिर्णय की समस्याओं से बच नहीं सकता है।"³ ब्लोन्डेल ने अपने तर्कों को आगे बढ़ाते हुए

लिखा है कि 'हर समाज में मूल्य अर्थात् नियम होते हैं। इन समाजों में अनेक घटनाएँ ऐसी होंगी जो इन नियमों से बेमेल पड़ेंगी तब इन घटनाओं पर समाज को निर्णय करने ही होंगे।'²⁰ अतः हर राजनीतिक समाज में इस प्रकार के निर्णय करने की संरचनाएँ अनिवार्यतः विकसित हो जाती हैं। अगर आमन्द द्वारा प्रयुक्त शब्दावली का प्रयोग करें तो यह कहा जाएगा कि हर राजनीतिक व्यवस्था में नियम अधिनिर्णय की संरचनाओं की व्यवस्था करनी ही होती है अन्यथा राजनीतिक व्यवस्था एक दिन भी नहीं चल सकेगी। अतः नियम अधिनिर्णय हर प्रकार के राजनीतिक समाज में पाया जाता है, किन्तु यह सर्वत्र एक प्रकार की प्रकृति नहीं रखता है। इसमें अन्तर होते हैं और इन भिन्नताओं के लिए नियम-अधिनिर्णय की संरचनाओं का अन्य शासन संरचनाओं के साथ सम्बन्ध उत्तरदायी होता है। उदाहरण के लिए नियम-अधिनिर्णय संरचनाओं के अन्य संरचनाओं के साथ सम्बन्धों के तीन प्रतिमान हो सकते हैं। नियम-अधिनिर्णय संरचनाओं का (1) अन्य शासन अंगों के साथ गठबन्धित रहना। (2) अन्य शासन अंगों के अधीन रहना और (3) अन्य शासन अंगों से स्वतन्त्र रहना।

सर्वाधिकारी राजनीतिक समाजों में नियम-अधिनिर्णय की संरचनाएँ सरकार के अन्य अंगों के साथ पूरी तरह जुड़ी रहती हैं। न्याय-विभाग एक प्रकार से प्रशासन का अंग होता है किन्तु स्वेच्छाचारी व तानाशाही व्यवस्थाओं में नियम-अधिनिर्णय की संस्थाएँ तानाशाह के अधीन उसने इच्छा की अनुसार चलने वाली होती हैं। लोकतान्त्रिक राजनीतिक समाजों में इनका अन्य अंगों से पृथक् तथा स्वतन्त्र बनाया जाता है। अतः नियम अधिनिर्णय की संरचनाएँ अलग अलग प्रकार से विभिन्न राजनीतियों में व्यवस्थित हो सकती हैं, किन्तु हर राजनीति में इनका होना ही व्यवस्था की ठीक व्यवस्था करना है। इस प्रारम्भिक विवेचन से यह प्रश्न उठता है कि नियम-अधिनिर्णय का अर्थ क्या है? इस प्रश्न पर हम आगे के पृष्ठों में ध्यान केन्द्रित करेंगे।

नियम-अधिनिर्णय की धारणा या अर्थ (The Notion or Meaning of Rule Adjudication)

नियम अधिनिर्णय ऐसे विशिष्ट मामलों व घटनाओं को, जो पट चुकी हो, व्यापक सिद्धान्त के साथ सम्बन्धित करना तथा जोड़ना है। या यों कहा जा सकता है कि वह दो या दो से अधिक सिद्धान्तों पर, जो इस घटना विशेष पर लागू होते लगते हैं, अधिनिर्णय करना है। इस तरह नियम-अधिनिर्णय में विशिष्ट री, जो घटना पट चुकी है या जो नहीं पटी है खुद होकर यह विदित करने का कार्य होता है कि कौन-सा नियम इस घटना विशेष में लागू किया जाए? इस तरह नियम-अधिनिर्णय, नियम-क्रियान्वयन (rule-application) का विलोम है। नियम क्रियान्वयन में सामान्य नियम को विशिष्ट स्थितियों के साथ जोड़ना होता है जबकि नियम अधिनिर्णय में विशिष्ट घटनाओं को सामान्य नियम के साथ जोड़कर पँसला करना होता है कि इस घटना विशेष

से सामान्य नियम का उल्लंघन हुआ है या नहीं। अतः सरल शब्दों में नियम-अधिनिर्णय विशेष घटना को सामान्य सिद्धान्त के साथ जोड़ना मात्र है। एक उदाहरण लेकर इसको अधिक स्पष्ट किया जा सकता है। मान लें किसी राजनीतिक समाज में यह नियम है कि सभी व्यक्ति व वाहन सड़क के बाईं ओर ही चलेंगे। एक व्यक्ति सड़क पर इधर-उधर चल रहा हो तब नियम-अधिनिर्णय, इस व्यक्ति को सड़क पर इधर-उधर चलने की घटना विशेष, सड़क पर चलने के सामान्य नियम का उल्लंघन करती है या नहीं, यह देखना है, अर्थात् व्यक्ति की सड़क पर इधर-उधर चलने की इस घटना विशेष को सड़क पर चलने सम्बन्धी सामान्य नियम के साथ जोड़ना ही नियम-अधिनिर्णय करना है। इस उदाहरण से यह स्पष्ट होता है कि नियम-अधिनिर्णय के कुछ विशेष लक्षण होते हैं। इनकी संक्षेप में चर्चा करना इसके महत्त्व व उपयोगिता को समझने के लिए आवश्यक है।

नियम-अधिनिर्णय की विशेषताएं (Characteristics of Rule Adjudication)

हम पहले ही देख चुके हैं कि नियम-अधिनिर्णय की प्रकृति, इसकी संरचनाओं की संरकार की अन्य संरचनाओं के साथ सम्बन्धसूत्रता की प्रकृति पर निर्भर करती है। इसी तरह, इसकी विशेषताएं भी विविध प्रकार की राजनीतियों में अलग-अलग हो सकती हैं, किन्तु इसके कुछ सामान्य लक्षण सर्वत्र परिलक्षित होते हैं। हम इन्हीं सामान्य विशेषताओं का विवेचन करने तक सीमित रहेंगे। संक्षेप में नियम-अधिनिर्णय की निम्न-लिखित विशेषताएं उल्लेखनीय हैं—

(क) यह स्वयं-सक्रिय नहीं होता है (It is not self-operative)—नियम-अधिनिर्णय के लिए घटना विशेष को लेकर कम से कम एक पक्ष को न्यायालय में मुकदमा या शिकायत करना होता है। नियम के उल्लंघन से सतप्त या प्रभावित नागरिक दीवानी मामलों में पुलिस मुकदमा दायर करती है। इसके बाद ही नियम-अधिनिर्णय की प्रक्रिया शुरू होती है। अतः नियम-अधिनिर्णय के लिए यह अनिवार्य है कि किसी नियम-उल्लंघन से सतप्त पक्ष न्यायालय में मुकदमा चलाए।

(ख) निष्क्रिय प्रकृति (Passive character)—इसकी निष्क्रिय प्रकृति का इसलिए कहते हैं क्योंकि इसका सम्बन्ध घटना घट चुकी है या नहीं घटी है या घटनी चाहिए थी, से है। अतः नियम-निर्णय घटना के घटने के बाद ही गतिमान बनता है उससे पहले नहीं।

(ग) घटना विशेष पर विचार अभिव्यक्ति (Statement of a point of view on a happening)—नियम-अधिनिर्णय में घटनाक्रम या घटना अच्छी है या बुरी या जिस सामान्य नियम से इसको परखना है, वह हितकर है या अहितकर है, इस तथ्य पर ध्यान नहीं दिया जाता है। इसमें तो सामान्य नियम के सदर्भ में किसी घटना विशेष पर विचार अभिव्यक्त करना होता है, अर्थात् अधिनिर्णय के लिए साईं गई घटना, मामला या मुद्दा सामान्य नियम का उल्लंघन करता है या नहीं करता है तथा अगर सामान्य नियम का उल्लंघन हुआ है तो किस मात्रा तक ऐसा हुआ है, इस पर विचार

अभिव्यक्त करना है। अतः अधिनिर्णयकर्ता को, जो हुआ है या नहीं हुआ है, केवल उस पर ही निर्णय देना है।

(घ) नियमों के सामान्य परिणामों से असम्बद्धता (Unconcerned with general consequences of rules)—घटना विशेष को सामान्य नियमों से जोड़ने का कार्य करते समय नियम-अधिनिर्णयकर्ता को नियमों के सामान्य परिणामों के सम्बन्ध में कोई चिन्ता नहीं होती है। अधिनियम में जो है उसको देखा जाता है, जो घटना घटी है उसको इसके साथ जोड़ा जाता है। इससे आगे नियम के परिणामों पर जाना या उनका ध्यान रखना सामान्यतया हर नियम-अधिनिर्णय व्यवस्था में नहीं किया जाता है।

इस तरह, नियम-अधिनिर्णय का सम्बन्ध तो केवल घटना विशेष के सम्बन्ध में इतना देखना है कि यह सामान्य नियम के अन्तर्गत आती है या नहीं आती, और अगर नियम के अन्तर्गत आती है तो किस हद तक ऐसा है? नियम-अधिनिर्णय की इन विशेषताओं से इसकी धारणा से इससे सम्बन्धित विभिन्न पहलुओं का सचेत मिलता है। अतः इन पहलुओं का सक्षिप्त विवेचन करना प्रासंगिक होगा।

नियम-अधिनिर्णय के विभिन्न पहलू (Different Aspects of Rule Adjudication)

नियम-अधिनिर्णय और न्यायाधीशों की शासन में भूमिका के बारे में निष्कर्ष निकालने के लिए नियम-अधिनिर्णय के तीन पहलुओं पर विचार करना आवश्यक होता है। इस सम्बन्ध में अनेक तथ्यों की भूमिका भी निर्णायक रहती है पर इन तथ्यों का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से इन तीन पहलुओं में समावेश हो जाने के कारण हम केवल इन तीन तथ्यों के विवेचन तक ही सीमित रहेंगे। यह तीन पहलू इस प्रकार हैं—

- (1) किसी समाज में नियम-अधिनिर्णय किस हद तक पाया जाता है?
 - (2) किसी राजनीति, देश या समाज में नियम-अधिनिर्णय की जो मात्रा पाई जाती है उसको व्यवहार में क्रियान्वित करने में प्रवृत्त कौन-कौन-सी सरचनाएँ हैं?
 - (3) नियम-अधिनिर्णय की सरचनाओं का, उन विशेष मानक-पुंजों के साथ, जिन्होंने अधिकाधिक कार्यात्मक विभिन्नोत्तरण को बढ़ावा दिया है, क्या सम्बन्ध है?
- नियम-अधिनिर्णय की समाज में किस मात्रा तक विद्यमानता है यह अनेक तथ्यों पर निर्भर करता है। इस सम्बन्ध में उन तथ्यों को खोजने की आवश्यकता है जिनसे समाज विशेष में नियम-अधिनिर्णय का आधिक्य या इसकी न्यूनता पाई जाती है। सामान्यतया उदार सोचतांत्रिक व्यवस्थाओं में नियम-अधिनिर्णय की अधिकतम मात्रा पाई जाती है तथा स्वेच्छाचारी शासन-व्यवस्थाओं में तो कभी-कभी इसका अस्तित्व ही नहीं रहने दिया जाता है। इसी तरह, सर्वाधिकारी शासन-व्यवस्थाओं में नियम-अधिनिर्णय का प्रचलन सीमित ही होता है, किन्तु वहाँ इसे विशेष रूप में, विशिष्ट सरचनात्मक व्यवस्थाओं द्वारा व्यावहारिक बनाया जाता है। स्वेच्छाचारी व्यवस्थाओं में भी, स्थापित होने के लिए नियम-अधिनिर्णय की प्रक्रियाओं को प्रोत्साहित करना होता है, क्योंकि समाज को वहाँ भी बर्बर शक्ति के जोरपर अधिक दिन तक बांधकर या दबाकर रखना

से जुड़ा हुआ है।²⁷ यही कारण है कि अधिवाश विकासशील राज्यों में नियम-अधिनिर्णय न ठोस सरचनात्मक रूप प्राप्त कर पाया है और न ही इसकी व्यवहार में प्रक्रियात्मक अभिव्यक्ति वा दिशा-निश्चय हो पाया है। इन देशों में राजनीतिक व्यवस्थाओं की अस्थिरता व समस्याओं की ढाढ़सोलता नियम-अधिनिर्णय की व्यवस्थाओं को भी बहुत कुछ भ्रातिपूर्ण कर देती है। एक उदाहरण से इसको समझने में सहायता मिल सकती है। फिनलैंड जैसे छोटे से राज्य में पिछले 59 वर्षों में ठीक 59 बार सरकारें बदली हैं तब इस देश में नियम निर्णय की सरचनाओं के सम्बन्ध में क्या कहा जाए? यार्दलैंड में 1976 तक सरकार के स्थायित्व की बात की जाती थी और आज वहाँ सरकार का तब्ता पलट दिया गया है। इससे यही निष्कर्ष निकलता है कि विकासशील राज्यों में नियम-निर्माण व नियम-क्रियान्वयन की समस्याओं की तरह ही नियम-अधिनिर्णय की सरचनाएँ भी उपलब्ध-गुणल के दौर में से गुजरती रहती हैं।

अनेक राजनीतिक विचारकों की यह धारणा है कि विकासशील राज्यों में सरकारों के स्थायित्व के अभाव का सबसे बड़ा कारण नियम-अधिनिर्णय की सरचनाओं की स्थापना नहीं होना है। इस धारणा में सत्यता का अंश कम ही माना जा सकता है। इस सम्बन्ध में एलेन बाल के बचन का पहले भी उल्लेख किया जा चुका है, किन्तु यहाँ प्रासंगिक होने के कारण इसे फिर उद्धृत करना उपयोगी होगा। उसने लिखा है 'विकासशील देशों में न्यायिक पद्धति से खुले तौर पर छेड़पानी राजनीतिक पद्धति की अस्थिरता का चिह्न है। केवल इतनी ही बात नहीं है, अर्थात् विकसित पद्धतियों की अपेक्षा विकासशील देशों में न्यायपालिका राजनीतिक प्रक्रिया में ज्यादा उलझी रहती है।'²⁸ यह बात सही है कि विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में स्थायित्व नहीं है किन्तु इसका प्रमुख कारण शायद इन राज्यों द्वारा आगल अमरीकी संस्थागत व्यवस्थाओं का अपनाना है। इन संस्थाओं की सुचारुता के लिए एक विशेष प्रकार की राजनीतिक संस्कृति आवश्यक है। विकासशील देशों में इस प्रकार की संस्कृति के अभाव में यह सरचनात्मक व्यवस्थाएँ सजीव नहीं रह सकती थीं। स्वतन्त्रता प्राप्ति के प्रारम्भिक वर्षों में राष्ट्रवादी, करिश्मेकारी राजनीतिज्ञों ने इनको लड़खड़ाने से बचाए रखा पर इनके दृष्टि से लोप होते ही पार्श्वार्थ संस्थागत व्यवस्थाओं का खोलेलापन सामने आने लगा। यही बात नियम-अधिनिर्णय की सरचनाओं के बारे में सत्य मानी जा सकती है। अतः विकासशील राज्यों में अस्थिरता के तत्वे संरक्षितत्व का अर्थ जोड़ने होंगे तब शायद नियम-अधिनिर्णय के सम्बन्ध में व्योन्डेल का यह बचन सहायित्व करना पड़े कि नियम-अधिनिर्णय सरकार के अन्य कार्यों की अपेक्षा शायद उदारवाद के विकास के साथ अधिक गहरे रूप से जुड़ा हुआ है। वास्तव में तो यह उदारवाद से यही अधिक सरकार की अन्य सरचनाओं के साथ गठबन्धित लगता है। अन्यथा भारत के वर्तमान संविधान में मौलिक परिवर्तन, जिनसे नियम-अधिनिर्णय संस्थाएँ भी अछूती नहीं रही हैं, समझ सकता बठिन होगा।

²⁷ Ibid., p. 447

²⁸ Alan R. Ball, *op. cit.*, p. 211.

नियम-अधिनिर्णय के आयाम (The Dimensions of Rule Adjudication)

नियम-अधिनिर्णय के विभिन्न आयामों के सम्बन्ध में न्लोन्डेन ने विस्तार से विवेचन किया है तथा इनमें से तीन आयामों का विशेष रूप से उल्लेख किया है। यह तीन आयाम इस प्रकार हैं—(क) नियम-अधिनिर्णय में स्वतन्त्रता की मात्रा (ख) नियम-अधिनिर्णय का क्षेत्र और (ग) नियम अधिनिर्णय की गहनता।

न्यायालयों व नियम अधिनिर्णय प्रक्रियाओं का शासन पद्धति में स्थान तथा राजनीतिक प्रक्रियाओं पर उनका प्रभाव समझने के लिए इसमें उपरोक्त आयामों का विस्तार से विवेचन करना आवश्यक है। अतः इनका पृथक्-पृथक् शीर्षकों के अन्तर्गत विवेचन किया जा रहा है।

(क) नियम-अधिनिर्णय में स्वतन्त्रता की मात्रा (The extent of independence in rule adjudication)—नियम-अधिनिर्णय में न्यायालयों की स्वतन्त्रता का अर्थ है कि न्यायाधीश जिस हद तक किसी मुकदमे के परीक्षण और अन्ततः उसका फैसला देने में स्वतन्त्रता रखता है। कई बार 'केस' से सम्बन्धित पक्ष यह शिकायत लेकर, कि किसी विशिष्ट या नियम विशेष द्वारा उसका नुकसान हुआ है, यह तर्क प्रस्तुत करता है कि यह नियम ही गलत ढंग से बना हुआ है। ऐसी शिकायतों से सम्बन्धित मुकदमों में नियम-अधिनिर्णय की स्वतन्त्रता की परख होती है। इस सम्बन्ध में हम इसी अध्याय में विस्तार से विचार कर चुके हैं इसलिए यहाँ न्यायालयों की इस सम्बन्ध में स्वतन्त्रता के दो पहलुओं पर ही अधिक बल देंगे। यह दो पहलू हैं—(1) नियम-अधिनिर्णय की औपचारिक स्वतन्त्रता, और (2) नियम-अधिनिर्णय की वास्तविक स्वतन्त्रता।

वर्तमान विश्व के राज्यों की ओर दृष्टिपात करें तो हमें दिखाई देगा कि स्वेच्छा-चारी, सर्वाधिकारवादी व अनेक विकासशील देशों के 'तथाकथित लोकतन्त्र' राज्यों में, नियम-अधिनिर्णय की स्वतन्त्रता के सर्वप्रधानिक दस्तावेजों में विस्तार से व्यवस्था देखने को मिलती है, किन्तु यह सब औपचारिक व्यवस्थाएँ ही कही जाएँगी। इन देशों में नीचे के स्तर के न्यायालयों में स्वतन्त्रता का अंश हो सकता है, परन्तु उच्चतम स्तर पर स्वतन्त्रता की औपचारिकता ही अधिक दिखाई देती है। विकासशील राज्यों में कुछ को छोड़कर यही स्थिति है। इन देशों में श्रेष्ठतर न्यायालयों की नियम-अधिनिर्णय की स्वतन्त्रता पर अनेक प्रकार से व्यवहार में रोक लगाई जाती है। इसका मुख्य कारण, सरकारों का न्याय की प्रक्रियाओं में उत्पन्न नही है, अपितु न्यायालय के, इन समाजों की मर्यादाओं से बेमेल पढ़ने तथा समाजों की सही मार्ग पर स्वतन्त्रतापूर्वक बढ़ने देने में इनके बाधक बनने के कारण, उन्हें नियंत्रित करना है।

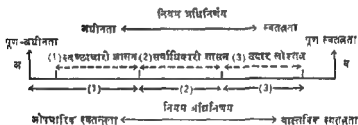
नियम-अधिनिर्णय की वास्तविक स्वतन्त्रता केवल विकसित, राजनीतिक दृष्टि से स्थायी तथा उदार लोकतन्त्रों वाले समाजों में ही पाई जाती है। इन समाजों में ही यह सम्भव हो सकती है। इन देशों में न्यायालय राजनीतिक पद्धति के प्रभावी अंग व उसके अनुरूप होते हैं। यह राजनीतिक प्रक्रिया को सुचारु रूप से चलाने में सहायक है। इसलिए उदारवादी शासन-व्यवस्थाओं में न्यायालयों की स्वतन्त्रता के सिद्धान्त की अधिक मान्यता मिलना स्वाभाविक है। इस सदर्भ में अगर हम यह कहें कि नियम अधिनिर्णय

की स्वतन्त्रता वास्तव में उन्हीं शासन-व्यवस्थाओं में पाई जाती है जहाँ न्यायालय राजनीतिक पद्धति में सहायक, उसके वास्तविक रक्षण और प्रेरक होते हैं तो अतिशयोक्ति नहीं होगी। यहाँ राजनीतिक पद्धति का अर्थ उन राजनीतिक प्रक्रियाओं से ही नहीं है जो समाज के एक अपेक्षाकृत छोटे भाग के हित-हित धूमती है। विकासशील राज्यों में राजनीतिक पद्धति इसी सीमित दायरे में धूमती रहती है इसलिये ऐसे राज्यों में नियम-अधिनिर्णय की औपचारिकता स्वामानविक है।

नियम-अधिनिर्णय की सरचनाओं का उदारवाद में स्वतन्त्र होना उदारवाद के कारण नहीं, अपितु उदारवादी राजनीतिक प्रक्रिया में न्यायालयों की सहायक भूमिका और राजनीतिक व्यवस्था के मूल्यों से उसकी अनुरूपता है। वैसे नियम-अधिनिर्णय किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में पूर्ण स्वतन्त्रता या पूर्ण अधीनता नहीं रख सकता है। वास्तव में, निरंकुश से निरंकुश व्यवस्थाओं में भी नियम अधिनिर्णय की कुछ स्वतन्त्रता तथा उदार से उदार लोकतन्त्र में भी इस पर कुछ प्रतिबन्ध पाए जाते हैं। उदारवादी लोकतन्त्र प्रणालियों में भी युद्ध या आतंक अशांति जैसे संकटकाल के दौरान 'सरकारों' की

नियम अधिनिर्णय निरन्तर

(Rule Adjustations Continuum)



चित्र 16.2

असाधारण शक्ति प्राप्त हो जाती है जिससे परिणामस्वरूप सामान्य न्यायिक कार्य-विधि रद्द हो जाती है। संकटकाल की बात न भी करें तो भी सामान्य समय में भी आतंक गुराहों की परिभाषा इतनी विस्तृत हो सकती है कि पुलिस को अनिश्चित शक्ति तथा विशेष अधिकारों को व्यापक अधिकार क्षेत्र मिल जाता है। अतः उदारवादी शासनों में भी नियम-अधिनिर्णय पर प्रतिबन्ध पाए जाते हैं। इसी तरह, सर्वाधिकारी पद्धतियों में व विकासशील शासन-व्यवस्थाओं में चोरी, मानहानि, धर्म की तरह फौजदारी और दीवाने के मामलों में, उदारवादी नोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्थाओं ने समान ही नियम-अधिनिर्णय की स्वतन्त्र कार्य-विधि अपनाई जाती है। इन देशों में नियम-अधिनिर्णय पर रोक तब लगती है जब न्यायालय राजनीतिक 'देहछाह' का कार्य करने लगते हैं या राजनीतिक मामलों में उत्तमना शुरू कर देते हैं।

इसलिए नियम-अधिनिर्णय की स्वतन्त्रता को सापेक्ष रूप में ही नहीं, राजनीतिक व्यवस्था के ढंग के रूप में न्यायालयों के होने या न होने के सदर्भ में देखना व आँकना होगा। इस आधार पर किसी भी समाज में पूर्ण स्वतन्त्रता व पूर्ण अधीनता की बात करना व्यर्थ है। सही बात तो यह है कि नियम अधिनिर्णय की स्वतन्त्रता, पूर्ण अधीनता व पूर्ण स्वतन्त्रता के दो छोरों वाले निरन्तर (continuum) के मध्यवर्ती भाग में ही अवस्थित की जा सकती है। राजनीतिक समाज में नियम अधिनिर्णय के त्रिनतीन पहलुओं का हमने पूर्ववर्ती पृष्ठों में विवेचन किया है जन्हीं के आधार पर व्यवस्थाओं में नियम-अधिनिर्णय की स्वतन्त्रता की मात्रा का निश्चय होता है। इसको इस प्रकार चित्र 16.2 द्वारा समझा जा सकता है।

चित्र 16.2 से स्पष्ट है कि किसी भी शासन-व्यवस्था में नियम-अधिनिर्णय स्वतन्त्रता, नियम-अधिनिर्णय निरन्तर पर एक बिन्दु विशेष पर अवस्थित नहीं की जा सकती। नियम-अधिनिर्णय पर पूर्ण रोक का छोर 'अ' तथा इसकी पूर्ण स्वतन्त्रता का छोर 'ब' केवल काल्पनिक व्यवस्थाएँ ही कही जा सकती हैं। बाकी सभी राजनीतिक व्यवस्थाएँ उपरोक्त चित्र के अनुसार इस निरन्तर के लम्बे भागों तक फैली रहती हैं। यही बात औपचारिक व वास्तविक स्वतन्त्रता के बारे में कही जा सकती है। इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि नियम-अधिनिर्णय की स्वतन्त्रता की मात्रा व अनेक नियामक हान हैं। इनमें से औपचारिक नियामकों का विवेचन पहले कर चुके हैं। यहाँ कुछ साम्प्रदायिक नियामकों का उल्लेख किया जा रहा है।

- (1) न्यायाधीशों की नियुक्ति सरचनाओं की साम्प्रदायिक स्थिति।
- (2) न्यायाधीशों के कार्यभार की सुरक्षा सरचनाओं की प्रभावकारिता।
- (3) सामाजिक पर्यावरण की समस्याएँ।
- (4) साम्प्रदायिक या आरोपित मानकों के परिणामस्वरूप प्रचलित विभिन्न राजनीतिक प्रक्रियाएँ व प्रविधियाँ।

(5) नियम अधिनिर्णय सरचनाओं की विभिन्न स्तरों पर सापेक्ष स्थिति।

यह वह नियामक है जिसमें नियम-अधिनिर्णय सरचनाओं की वास्तविक स्थिति व स्वतन्त्रता का नियमन होता है। उदाहरण के लिए, किसी राजनीतिक व्यवस्था में अगर न्यायाधीशों का व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन होता हो तो एक स्थिति में व्यवस्थापिका साम्प्रदायिक में ही निर्वाचन करती हुई दखी जा सकती है तथा दूसरी स्थिति में केवल बहुमत इन के नेता की इच्छा के अनुसार व्यवस्थापिका केवल औपचारिक निर्वाचन कर सकती है। इन दोनों व्यवस्थाओं में नियम-अधिनिर्णय की स्वतन्त्रता की मात्रा में अन्तर आ जाएगा। इसी तरह अन्य तथ्यों का प्रभाव भी स्वतन्त्र स्पष्ट दिखाई देता है। अब इनका विवेचन अलग से नहीं किया जा रहा है।

(ख) नियम-अधिनिर्णय का क्षेत्र (The scope of rule adjudication)—नियम-अधिनिर्णय का क्षेत्र का तात्पर्य न्यायाधीशों की किस किस प्रकार के मुद्दों व मुद्दों पर निर्णय देने का शक्त की हद का सीमा है। न्यायाधीश स्वतन्त्र हो सकते हैं, उनकी स्वतन्त्रता वास्तविक हो सकती है, किन्तु फिर भी कुछ या कई मुद्दों पर इनका नियम-

अधिनिर्णय करने का अधिकार ही नहीं हो सकता है। अतः अधिनिर्णय का क्षेत्र अलग-अलग देशों में अलग-अलग प्रकार का हो सकता है। यहाँ तक कि उदार लोकतांत्रिक राज्यों में भी यह भिन्न-भिन्न प्रकार का पाया जाता है। 'कॉमन-लॉ' देशों, जैसे ब्रिटेन, अमरीका, कनाडा, आस्ट्रेलिया, भारत, श्रीलंका, पाकिस्तान, नेपाल इत्यादि में भी नियम-निर्णय प्रक्रियाओं में महत्वपूर्ण अन्तर पाए जाते हैं। इसी तरह 'सिविल लॉ' देशों—पश्चिम यूरोप के राज्य, लेटिन अमरीका व एशिया व अफ्रीका के उन राज्यों में जहाँ की न्यायिक व्यवस्था पश्चिमी यूरोप के ढाँचे पर अपनाई गई है में भी नियम-अधिनिर्णय के अन्तर पाए जाते हैं। इसी तरह, किसी देश में फौजदारी व दीवानी के न्यायालय अलग-अलग होते हैं तथा कहीं-कहीं सर्वैधानिक मुद्दों के लिए पृथक नियम अधिनिर्णय संरचना होती है। उदाहरण के लिए, फ्रांस में सामान्य न्यायालय, प्रशासकीय न्यायालय व सर्वैधानिक परिषद को अलग-अलग अधिकार क्षेत्र प्राप्त है। इसी प्रकार की व्यवस्था पश्चिम जर्मनी में है। वहाँ भी तीन प्रकार की नियम-अधिनिर्णय संरचनाएँ हैं परन्तु फ्रांस के प्रतिमान से भिन्न प्रकार की नहीं है। यहाँ दीवानी और फौजदारी मामलों के लिए नियमित न्यायालय, पृथक प्रशासकीय न्यायालय और स्पष्ट रूप से सर्वैधानिक न्यायालय है। अतः न्यायिक प्रक्रिया में नियम-अधिनिर्णय क्षेत्र का सीमित या विस्तृत होना कई तथ्यों पर निर्भर करता है जिनमें से कुछ इस प्रकार हैं—

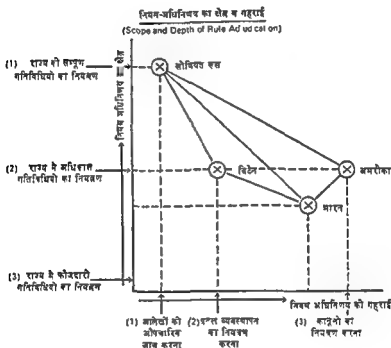
- (1) न्यायपालिका को सबिधान द्वारा प्रदान किया गया अधिकार क्षेत्र।
- (2) सबिधान की प्रकृति।
- (3) नियम-अधिनिर्णय की विधि।
- (4) न्यायपालिका को शासन अंगों में सापेक्ष अवस्था।
- (5) न्यायालयों की संरचनात्मक व्यवस्था।

नियम अधिनिर्णय के क्षेत्र के नियामकों का दो देशों में एक-सा होने पर भी नियम-अधिनिर्णय प्रक्रिया में अन्तर आ सकता है। यह बहुत कुछ अन्य तथ्यों के साथ भी जुड़ा रहता है। इसलिए इस सम्बन्ध में कोई सामान्यीकरण कर सकना सम्भव नहीं लगता है।

(ग) नियम-अधिनिर्णय की गहनता (Depth of rule adjudication) — न्यायालयों के नियमों की व्याख्या करते समय उनकी ओचित्यता परखने की छूट की मात्रा से नियम-अधिनिर्णय की गहराई का बोध होता है। कई बार शिकायत करने वाला पक्ष यह शिकायत नहीं करता है कि विशेष नियम के अन्तर्गत उसके साथ गलत बर्ताव किया गया है या उसके साथ अन्याय हुआ है, अपितु यह शिकायत करता है कि एक 'नियम विशेष' गलत ढंग से बनाया गया है तथा यह अन्य सामान्य नियम, जिसको इस नियम के मुकाबले में प्रमुखता व प्राथमिकता प्राप्त होनी चाहिए, की धाराओं के अनुरूप नहीं है। ऐसी अवस्था में नियम-अधिनिर्णयकर्ता को बस हद तक इस सम्बन्ध में निर्णय करने का अधिकार रहता है यहाँ नियम-अधिनिर्णय की गहराई कही जाती है। इसी के माध्यम से न्यायालयों को नियम-निर्माण का अधिकार मिल जाता है। इस प्रकार के मुद्दे व्याख्या का प्रश्न सामने ला देते हैं। अतः व्याख्या के माध्यम से न्यायालय नियम-निर्माण का

कार्य सम्पादित करने लगते हैं।

नियम-अधिनिर्णय की गहराई इस बात का संकेत देती है कि न्यायपालिका किस हद तक स्वतन्त्र है तथा नियम-अधिनिर्णय में उसका क्षेत्राधिकार कितना व्यापक है। इसी से न्यायपालिका सरकार की नियन्त्रक बनती है। अगर हम नियम-अधिनिर्णय के क्षेत्र तथा उसकी गहराई को किसी राजनीतिक व्यवस्था में देखें तो इनमें तथा न्यायपालिका की स्वतन्त्रता में साव्यवही सम्बन्ध दिखाई देगा। हम इसको ग्राफिक रूप में इस प्रकार चित्रित कर सकते हैं।



चित्र 163 नियम-अधिनिर्णय का क्षेत्र व गहराई

चित्र 163 से स्पष्ट है कि सोवियत रूस में नियम-अधिनिर्णय का क्षेत्र व्यापकतम है किन्तु गहराई नाम मात्र की है। जब कि अमरीका में क्षेत्र न्यायिक पुनरावलोकन के कारण अधिकतम है तथा क्षेत्र सघातक व्यवस्था के कारण बहुत व्यापक नहीं है। इसी तरह ब्रिटेन में संसद की सर्वोच्चता के कारण नियम-अधिनिर्णय की गहराई कम व क्षेत्र उदार लोकतंत्रों के समान पर्याप्त है। भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की सत्रिया 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' के द्वारा होने के कारण नियम-अधिनिर्णय की गहराई उतनी नहीं है जितनी अमरीका में है क्योंकि वहाँ न्यायिक पुनरावलोकन 'कानून की उचित प्रक्रिया' के द्वारा सत्रिय होता है। इसी तरह, भारत के संविधान के कुछ भागों

के लचीलेपन के कारण क्षेत्र भी उतना नहीं है, क्योंकि न्यायालयों पर कुछ सीमाएँ लगी रहती हैं जो विशेषकर सकटकाल की परिस्थितियों में अधिक व्यापक बन जाती हैं।

1. नियम-अधिनिर्णय की शासन-व्यवस्था में भूमिका (Rule of Rule Adjudication in the Governmental System)

न्यायाधीश और न्यायालय समग्र राजनीतिक प्रक्रिया के महत्वपूर्ण पहलू होते हैं। इन सस्याओं को एकमात्र विधिक सस्या समझना राजनीतिक पद्धति में उनके महत्व को कम आकना है, क्योंकि न्यायालय राजनीतिक सस्याएँ हैं और इनसे राष्ट्रीय नीति के विवादास्पद प्रश्नों पर निर्णय प्राप्त किए जाते हैं। कई बार न्यायालय, दलबन्दी में सलामी कार्यपालिका व व्यवस्थापिका को नेतृत्व तक प्रदान करते देखे गए हैं। न्यायिक पद्धति राजनीतिक प्रक्रिया का ही अंग है। न्यायालय ही नागरिक को शक्तिशाली राज्य से सुरक्षित बनाते हैं। न्यायालय राजनीतिक प्रक्रिया को सुचारु रूप से चलाने में भी सहायक रहते हैं। यही सरकार के हाथों में राजनीतिक शक्ति के अत्यधिक केन्द्रीकरण की रोकथाम के साधन बनते हैं। कम्युनिस्ट राजनीतिक पद्धतियों में पार्टी जन-इच्छा का प्रतीक होती है और न्यायालय जनता के सेवक होते हैं, इसलिए इस सम्बन्ध में यह निष्कर्ष निकालना आसान है कि इन देशों में न्यायालय राजनीतिक व्यवस्था में पूरी तरह मौन रहते हैं। किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि उदारवादी लोकतन्त्रों में न्यायालय किसी प्रकार राजनीतिक प्रक्रिया से कटकर दूर हो जाते हैं। इन व्यवस्थाओं में न्यायालयों की शासन-व्यवस्था में भूमिका के सम्बन्ध में परिषदी जर्मनी के सदीय संवैधानिक न्यायालय के बारे में एल० जे० एडिजर के बिचार काफी स्पष्टवादी हैं। इस न्यायालय के सम्बन्ध में उसने लिखा है—

“जर्मनी विधिशास्त्र की सकारात्मक परम्परा के कारण संवैधानिक न्यायालय राज्य के अराजनीतिक उपकरण नहीं हैं और न कभी उनसे तटस्थ होने की आशा ही गई थी। यह माना जाता है कि उनके न्यायाधीश मौजूदा व्यवस्था के संवैधानिक सिद्धान्तों की व्याख्या करने में निदर्शी होते हैं लेकिन उनका शासन के पक्ष में झुकाव होता है। दूसरे शब्दों में, संवैधानिक न्यायालय मौजूदा राजनीतिक पद्धति के वैधीकरण तथा संरक्षण के लिए बिल्कुल स्पष्ट रूप में कार्य करने वाली न्यायिक संरचनाएँ हैं।”²⁹

यही बात अधिकांश देशों के उच्चतर न्यायालयों के बारे में कही जा सकती है। न्यायालयों को राजनीतिक पद्धति में विभिन्न कार्य करने होते हैं। इनकी चर्चा हम पहले ही इसी अध्याय में कर चुके हैं। न्यायालयों की मौजूदा राजनीतिक पद्धति के स्थिरीकरण तथा उसे सहायता देने का कार्य करने में ही उनकी स्थापना की औचित्यता निहित रहती है। वास्तव में न्यायालय, राजनीतिक व्यवस्था के दलबन्दी से युक्त नेतृत्व में, निष्पक्षता की संरचनाएँ होने के कारण, अग्रतपूर्व भूमिका निभा सकने की अवस्था में होते हैं।

सोनों की न्यायालयों में ही आस्था होती है। न्यायालय राजनीति से ऊपर होते हैं, किन्तु राजनीति से दूर नहीं हो सकते हैं। उनको राजनीति से ऊपर करने के प्रयास—उनकी स्वतन्त्र रखना, अधिकांशतः सफल हुए हैं, किन्तु उन्हें राजनीति से दूर करने के प्रयास सब जगह असफल रहे हैं। न्यायालयों के कार्य ही इस प्रकार के हैं कि वे महत्वपूर्ण नीति निर्माताओं के रूप में कार्य करने लगे तो कोई आश्चर्य नहीं होना चाहिए। न्यायालयों की शासन-व्यवस्था की भूमिका में यह ध्यान रखना होगा कि न्यायालय राजनीतिक प्रक्रिया के भाग हैं और उनका सहयोग तथा सहर्ष दोनों पर ही बल दिया जाना चाहिए। यह राजनीतिक पद्धति के बाहरी समाश्रय नहीं होते हैं अपितु शासन करने वाले स्थिर राजनीतिक गठबन्धन के रूप में इनका व अन्य अंगों की परस्पर क्रिया चलती रहती है। इस सम्बन्ध में लास्की ने ठीक ही लिखा है कि “यह जिनके हाथों में विधि की व्याख्या करने का कार्य है, इस स्थिति की प्रकृतिवश इसका मालिक भी होता है।”²⁰ न्यायपालिका के हाथ में व्यवस्थापन व कार्यपालन के निर्णयों को रद्द करने का अधिकार मात्र उसे राजनीतिक व्यवस्था का महत्वपूर्ण प्रणोता बना देता है, किन्तु न्यायपालिका शासन प्रक्रिया में उपयोगी तथा सार्वक भूमिका निभा सके उसके लिए लास्की द्वारा दी गई चेतावनी व सलाह का ध्यान रखना आवश्यक है। लास्की ने लिखा है कि “न्यायपालिका अनियन्त्रित व्यवस्थापन शक्ति का उपयोग न करने लगे इसकी सुरक्षा करनी होगी। यह इसलिए आवश्यक है कि न्यायाधीश सिद्धान्त केवल अपने ही प्रतिनिधि होते हैं।”²¹ इसी सम्बन्ध में अपने विचारों को और स्पष्ट करते हुए लास्की ने लिखा है कि “न्यायाधीशों के प्रशिक्षण, चयन व बाहरी निरीक्षण के सुस्थापित प्रतिमान व विधियाँ होनी चाहिए जिससे उनकी ईमानदारी, निष्पक्षता, ज्ञान, बौद्धिक स्तर और प्रखरता इतने शक्तिशाली पक्षों के अनुरूप हो सके।”²²

न्यायपालिका की राजनीतिक व्यवस्था में भूमिका का एक पक्ष विचित्र उपेक्षा का शिकार रहा है। आधुनिक राज्यों, राजनीतिक प्रक्रियाओं, विधिक प्रक्रियाओं और समाज के सम्बन्ध में न्यायाधीशों व नियम-अधिनिर्णय संरचनाओं की भूमिका का विस्तार से विवेचन सदियों से होता आया है। इसी तरह कानूनों की व्याख्या करने, विधियों को लागू करने तथा स्वयं न्यायालयों की अनेक माध्यमों से विधि निर्माण में भूमिका की चर्चा भी होती रही है, किन्तु कभी भी न्यायिक कार्यों की सावधानी वगैरे से कानून में सुधार करने की महत्वपूर्ण प्रक्रिया के साथ सम्बन्धित करने का सुनिश्चित प्रयत्न नहीं किया गया है। यह विचित्र-सी बात है कि कानूनों की व्याख्या करने, उनकी कमियाँ बताने तथा उनकी नया अर्थ देने का कार्य तो न्यायपालिकाएँ कर सकती हैं किन्तु उनमें सुधार का सुझाव नहीं दे सकती। उनकी वहीँ-वहीँ कानूनों की सर्वप्रधानता के ऊपर कार्यपालिका को सलाह देने का कार्य भी दिया गया है। न्यायालय व्यवस्थापिकाओं द्वारा नियन्त्रित किए जाने हैं तथा उनमें कुछ सम्पत्तियों की व्यवस्थाएँ भी कुछ राज्यों में

²⁰Harold J. Laski, *op cit*, p. 464

²¹*Ibid*, p. 467.

²²*Ibid*.

विद्यमान हैं। यह कार्य व व्यवस्थाएँ न्यायालयों को राजनीतिक व्यवस्था के अंग अथवा बना देती हैं। इसे न्यायालय राजनीतिक नीति निर्माण तब का कार्य करने की स्थिति में आ जाते हैं किन्तु हायद निती भी राज्य में, देश में उच्चतम न्यायालय को निगमात्मक (corporate body) के रूप में यह अधिकार प्राप्त नहीं है कि यह न्यायपालिका व्यवस्थापिका को बानून में वांछित सुधार करने के बारे में सूचित कर सकें। यह प्राधुनिक राज्य व्यवस्थाओं में न्यायिक पद्धति की अद्भुत विद्यमानता ही है कि जो बानून में सुधार के सर्वश्रेष्ठ सलाहकार हो सकते हैं उनको ऐसी सलाह या सूचना देने का वेपस नकारात्मक माध्यम ही प्रदान किया गया है। न्यायाधीश सार्वजनिक ढंग से इस सम्बन्ध में कार्यपालिका या व्यवस्थापिका को अनौपचारिक व औपचारिक ढंग से बहुत कुछ सुधार सुझाव दे सकते हैं किन्तु न्यायालय रूपी संस्था को ऐसा करने की कोई सरचनात्मक व्यवस्था विधिक रूप में विवक्षित नहीं हुई है। अतः कई बार न्यायपालिका की शासन-व्यवस्था में नकारात्मक भूमिका प्राप्त रह जाती है। अधिकार न्यायालय अभिधीन (committal) कार्यवाहियों में वेपणकारी या दोषारोपणकारी और अभि-योग लगाये वाली गतिविधियों तब ही सीमित रह जाते हैं। ऐसे न्यायालयों में न्यायाधीश सही धर्मों में निर्णय के रूप में नहीं बलिष्ठ जाज करते बल्कि अधिवारियों के रूप में कार्यरत लगते हैं।

विचारणीय राज्यों में नियम-अधिनिर्णय (Rule Adjudication in the Developing States)

विचारणीय राज्यों में नियम अधिनिर्णय की प्रक्रियाएँ सरचनाएँ तथा सर्वप्राथमिक व्यवस्थाएँ पश्चिमी देशों के राजनीतिशास्त्र के विद्वानों के ध्यान को आगे हल में ही आकर्षित कर पाई हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद के दो दशकों तक अनेक नवोदित राज्यों में राजनीतिक संस्थाओं के आगत अमरीकी प्रतिमान जैसे जैसे रहे सके थे, इसलिए इन देशों को लोकतांत्रिक शासन व्यवस्थाओं के घेरे में प्रवेश मिल गया किन्तु कुछ ही समय में आगत अमरीकी संस्थागत व्यवस्थाओं से अनुसृत राजनीतिक संस्थाएँ व विशेष-कर न्यायिक सरचनाएँ विकासात्मक समाजों की आवश्यकताओं के अनुकूल नहीं रहीं। न्यायालय सर्वप्राथमिक सरदाओं की आश में समाज के विशिष्ट वर्ग व आम जनता के बीच छिछताप के दौर में अभिजन वर्ग के हितों के सरदात्मक अधोपक बन गए। यहाँ तक कि इन निर्वाचित व्यवस्थापिकाओं द्वारा प्रवृत्त जनमत को ठुकराने, संविधान को समझी पट्टन से ऊपर लाकर रख दिया। इस स्थिति के कारण विचारणीय राज्यों में राजनीतिक प्रक्रियाओं में आवश्यक परिवर्तन व संशोधन कर सतना नहीं वही असम्भव सा हो गया है। इस कारण अतः इन देशों में न्यायपालिकाओं को राजनीतिक व्यवस्थाओं में सही से परिचयन साने में प्रयत्नों में सहायक बनाने के लिए सुधारने के प्रयत्नों की पहल की जाने लगी है। यह प्रयत्न पश्चिमी विचारकों के लिए विन्या के विषय बनने लगे हैं। उनके अनुसार राजनीतिक समाजों की अथ सभी अव्यवस्थाओं व अस्तव्यस्त-वाओं के लिए न्यायपालिकाओं से की जाने वाली यह 'क्षेत्रधानी' ही उत्तरदायी है। इस

सम्बन्ध में वे शायद यह भूल जाते हैं कि न्यायपालिकाएँ भी राजनीतिक व्यवस्था की अभिन्न अंग होने के कारण, इनकी अस्तव्यस्तताओं से अछूती रहे ऐसा सम्भव है।

विकासशील राज्यों में व्यवस्थापिकाएँ, कार्यपालिकाएँ व दल-पद्धतियाँ व अन्य सरचनात्मक प्रक्रियाएँ सुनिश्चित प्रतिमान प्राप्त नहीं कर पाई हैं। राजनीतिक अस्थिरताओं व विकास की मजबूरियों के कारण इन समाजों में खिंचाव व तनाव है। आम जनता व अभिजनो के बीच स्वार्थ संघर्ष है। जनता में जागरूकता व उनकी सही अर्थों में राजनीतिक प्रक्रियाओं में सहभागिता की मांग अभिजनो द्वारा, न्यायपालिकाओं द्वारा प्रदत्त सरक्षणों की आह में ठुकराई जा रही है। जिससे इन देशों में राजनीतिक प्रक्रियाएँ अस्थिर व अनिश्चित हो गई हैं। इन देशों में न्यायपालिकाओं की नई भूमिकाएँ जब तक विकसित नहीं होंगी तब तक यह संस्थाएँ राजनीतिक प्रक्रिया का अंग नहीं बन जाएंगी। यद्यपि इन देशों में नियम-अधिनिर्णय प्रक्रिया के सामान्य लक्षणों व न्यायिक पद्धतियों में इतनी विविधताएँ हैं कि इनको किसी प्रतिमान में फिट ही नहीं किया जा सकता फिर भी कुछ लक्षणों को सामान्यतया सब जगह देखा जा सकता है। अन्तर उनमें भी पाए जाते हैं पर यह अन्तर प्रकार के नहीं केवल मात्रा तक ही सीमित है। संक्षेप में नियम-अधिनिर्णय के विकासशील राज्यों में यह लक्षण है—

(1) नियम-अधिनिर्णय सरचनाएँ, 'आमत-अमरीकी' या 'पश्चिम-यूरोपीय' सरचनाओं के मॉडलों की अनुकृतिया हैं।

(2) यह सैद्धान्तिक दृष्टि से ही स्वतन्त्र और पृथक हैं।

(3) नियम-अधिनिर्णय प्रक्रियाओं में स्थिरता व सुनिश्चितता का अभाव है।

(4) यह राजनीतिक पद्धति की सही अर्थों में अंग नहीं हैं।

(5) इनके द्वारा नीति-निर्माण में भूमिका निभाने पर प्रतिबन्ध है।

(6) इनकी शासन-अंगों से सामान्य टकराव की स्थिति रहती है।

(7) राजनीतिक व्यवस्थाओं की तरह न्यायिक व्यवस्थाएँ भी संक्रमण काल से गुजर रही हैं।

विकासशील राज्यों में नियम-अधिनिर्णय की पद्धतियों की चुनौती दी जाने लगी है। इनका शासन-व्यवस्थाओं में उपयोगी भूमिका निभाने के उपयुक्त नहीं माना जाता है। इनकी सरचनाओं, प्रक्रियाओं और उद्देश्यों में मौलिक परिवर्तन करने की मांग की जाने लगी है। इन देशों में न्यायपालिका की स्वतन्त्र व पृथक रखने पर आपत्तियाँ उठाई जा रही हैं। आम जनता की इनसे आस्था उठ जाने से इनकी प्रतिष्ठा व सम्मान को धक्का लगा है। इससे यह सामाजिक स्थिरता का एक कारक भी नहीं रह गई हैं। राजनीतिक प्रक्रियाओं में उभल पुनल के कारण नियम-अधिनिर्णय की पद्धति में भी अनिश्चय बना हुआ है।

इन देशों में सबसे बड़ी दुविधा राजनीतिक व्यवस्थाओं के स्थायित्व की है। लोकतन्त्र का उदारवादी नमूना इन देशों में असफल हो चुका है तथा साम्यवादी नमूने से यह देश बहुत दूर रहना चाहते हैं। इस तरह, राजनीतिक दृष्टि से अभी इन देशों का सही राह के लिए 'अंधेरे में टटोलन' (groping in the dark) का कार्य ही चल रहा है। इस

कारण, नियम-अधिनिर्णय की प्रक्रियाएँ नीचे के स्तर पर पीजदारी व दीबानी मामलों के निपटाने में तो सक्रिय व सफल रही हैं, किन्तु उच्चतम स्तर के न्यायालय, राजनीतिक निर्णयकारी प्रक्रिया में महत्वपूर्ण भूमिका निभाने में प्रतिबन्धित किये जाने लगे हैं। अतः विवादात्मक राज्यों में नियम-अधिनिर्णय की प्रक्रियाओं व सरचनाओं के बारे में सुनिश्चित निष्कर्ष निकालने का प्रयास करना विशेष रूप से वर्तमान परिस्थितियों में सम्भव नहीं लगता है।

स्वेच्छाचारी व सर्वाधिकारी देशों में नियम-अधिनिर्णय (Rule Adjudication in Dictatorial and Totalitarian Countries)

स्वेच्छाचारी शासन व्यवस्थाओं में नियम-अधिनिर्णय की सरचनाओं व प्रक्रियाओं के बारे में बहुत कुछ उथल-पुथल की परिस्थितियाँ रहती हैं। जिन राजनीतिक व्यवस्थाओं में तानाशाही लम्बी अवधि तक स्थायी रहने का वैधोत्तरण कर लेती है वहाँ नियम-अधिनिर्णय सरचनाओं में अप्रत्याशित व अभूतपूर्व स्थिरता, निरन्तरता तथा वास्तविकता आ जाने दी जाती है। केवल उच्चतम न्यायालयों को प्रतिबन्धित रखा जाता है या उसको निश्चित दिशा-निर्देशों के अनुसार कार्य करने के लिए बाध्य किया जाता है। इन देशों में भ्रष्ट-न्यायिक प्रशासकीय-अधिकरण तथा सैनिक न्यायालय या अधिकरण अधिक महत्व प्राप्त कर लेते हैं जिससे सामान्य न्यायिक विधि भी नियन्त्रित हो जाती है। किन्तु इन देशों में, जो आजकल केवल विकासशील राज्यों में ही अधिक पाए जाते हैं, अपेक्षित राजनीतिक अस्थिरता से कोई निष्कर्ष निकालना कठिन है।

सोवियत रूस में न्यायालय के निर्णयों से दल की नीति अधिक उत्कृष्ट मानी जाती है। जब तक पार्टी या उसके नेता प्रभावकारी दम से शक्ति का प्रयोग करने वाले रहते हैं तब तक न्यायालयों के निर्णयों में दखल नहीं देना चाहते हैं। ऐसी अवस्था में काफी बड़ी संख्या में महत्वपूर्ण राजनीतिक सक्रियताएँ सर्वप्रधानिक तथा अन्य विधि के अधीन होती हैं। इस मानी में सर्वाधिकारी नियम-अधिनिर्णय पद्धति लोकतान्त्रिक पद्धति से काफी भिन्न-भिन्न होने लगती है। कम्युनिस्ट सर्वाधिकारी राजनीतिक पद्धति में शक्ति प्रयुक्करण के सिद्धान्त की दुहाई नहीं दी जाती। इन पद्धतियों में पार्टी जन-इच्छा का प्रतीक होती है और न्यायालय जनता के सेवक होते हैं इसलिये इस निष्कर्ष पर पहुँचने में कोई दिक्कत नहीं होती है कि न्यायालय पार्टी से ज़ारो होने वाले निर्देशों के अधीन होते हैं। इसी कारण सर्वाधिकारी तथा स्वेच्छाचारी राज्यों की विधिक पद्धतियों में, लोकतान्त्रिक पद्धतियों में पाई जाने वाली निष्पक्षता, निरन्तरता, खुली कार्रवाई, पूर्वानुमान तथा स्थिरता जैसी संकल्पनाएँ नहीं पाई जाती हैं। इन देशों में पुलिस द्वारा स्वेच्छाचारी सक्तियों का प्रयोग, न्याय कार्रवाइयों का अभाव, गुप्त न्यायिक कार्रवाइयाँ, पाप-विधियों तथा निर्णयों को प्रसारित करने में असफलता जैसे संक्षेप नियम-अधिनिर्णय पद्धति के भाग बन जाते हैं। फिर भी ये अन्तर निरपेक्ष की तुलना में सापेक्ष ही अधिक हैं। उदारवादी लोकतन्त्रीय पद्धतियों में भी मुद्दा या जातिरिक्त अमान्य जैसी संकटकाल के समय सरकारों को बसाधारण शक्तियाँ प्राप्त हो जाती हैं, जिसके परिणामस्वरूप

सामान्य न्यायिक कार्यविधि रद्द हो जाती है। प्रशासकीय तथा अर्द्ध-न्यायिक प्रशासकीय अधिकरणों की प्रथा का प्रचलन भी बढ़ रहा है। अतः लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में भी नियम-अधिनिर्णय कुछ विलक्षण प्रवृत्तियों की तरफ बढ़ता हुआ दिखाई देता है।

स्वेच्छाकारी शासन-व्यवस्थाओं में भी कानून की निश्चित प्रक्रियाएँ हो सकती हैं और ऐसे विधिक नियमों का होना भी सम्भव है जिनके बारे में पूर्वानुमान लगाया जा सके। सर्वाधिकारी पद्धतियों में निष्पक्षता तथा पूर्वानुमान जैसे लक्षणों की गैर मौजूदगी की बात कुछ दोषों के बारे में ही सत्य कही जा सकती है। इन शासनों में चोरी, मानहानि व अन्य पीजदारी और दीवानों के मामलों में, उदारवादी नियम अधिनिर्णय पद्धति के समान ही विधि अपनाई जाती है, लेकिन 'राजनीतिक' मामलों में सामान्य नियम-अधिनिर्णय पद्धति स्पष्ट रहती है।

न्यायालयों के संगठन की दृष्टि से सर्वाधिकारी शासनों में व उदार लोकतन्त्रों के न्यायालयों में कोई विशेष अन्तर नहीं होता है। अमरीका में न्यायालयों के संगठनों के एक अनुरूप सोवियत संघ तथा स्वायत्त गणतन्त्रों के सर्वोच्च न्यायालयों के पिरामिड की चोटी पर संघीय समानवादी सोवियत गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय स्थित है। रूस में क्षेत्र, वृत्तों तथा प्रदेशों में भी न्यायालय होते हैं—निम्नतम स्तर पर शहरो और देहाती इलाकों में जनता के न्यायालय होते हैं। यहाँ संगठन का केवल एक लक्षण विशिष्ट है और वह है न्यायाधीशों का निर्वाचन होना। अन्यथा संगठन विशेष भिन्न प्रकार का नहीं है। किन्तु न्यायाधीशों का निर्वाचन न्यायालयों के राजनीतिक व्यवस्था में स्थान व भूमिका का महत्वपूर्ण नियामक बन जाता है। "सोवियत संघ में सब न्यायाधीश सम्बन्धित सोवियत द्वारा या प्रत्यक्षतः निर्वाचित किए जाते हैं इस कारण वहाँ की न्यायालिका पार्टी-नियंत्रित सरकार का अधिक निष्क्रिय अभिगता (agent) हो जाती है, क्योंकि न्यायाधीशों की चुनावी प्रक्रियाओं पर पार्टी का प्रभुत्व रहता है।"²² रूस में राजनीतिक दल न्यायालयों को व्यवहार में राजनीतिक प्रक्रिया के भाग के रूप में बनाए रखने की व्यवस्था करते हैं जब कि लोकतान्त्रिक राज्यों में राजनीतिक दलों को खुले रूप से ऐसा करने के अवसर नहीं रहते हैं।

नियम-अधिनिर्णय . एक मूल्यांकन (Rule Adjudication * An Evaluation)

नियम-अधिनिर्णय के उपरोक्त विवेचन से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि यह दूर प्रकार की शासन-व्यवस्था में अनिवार्यतः विद्यमान होता है। यह किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में राजनीति की दुनिया से बहुत दूर की प्रक्रिया नहीं हो सकती है। हर राजनीतिक व्यवस्था में नियम-अधिनिर्णय विधिक संरचना, राजनीतिक संस्कृति, राजनीतिक प्रक्रिया की अन्य संरचनाओं तथा न्यायाधीशों के राजनीतिक व सामाजिक मूल्यों और दल-विचारधाराओं के बीच अन्त क्रिया होती रहती है जो सम्पूर्ण नियम-अधिनिर्णय से सम्बन्धित विधिक पद्धति को चयन, प्राथमिकताओं और संपर्क के घेरे में दृढ़तापूर्वक धीरे

माती है। इससे हर प्रकार की राजनीतिक प्रणाली में नियम अधिनियम प्रतिमान मौलिक नहीं तो कम से कम सामान्य व ऊपरी सामान्यताओं से युक्त बन जाते हैं।

न्यायिक पुनरावलोकन (JUDICIAL REVIEW)

सोवर्तान्तित शासन व्यवस्थाओं की यह विशेषता होती है कि इनमें शासन व्यक्ति विचार या व्यक्ति समूह की इच्छाओं से अनुसार रही चतुर्धर विधि के अनुसार निष्पादित होता है। अधिकांश लोकतन्त्र प्रणालियों में विधि के सामने सभी व्यक्ति बराबर होते हैं तथा एक ही सामान्य व मान्य राज्य के सभी नागरिकों पर लागू होता है। इसकी व्यवस्था करने के लिए राजनीतिक शक्ति का संचयन संविधान के द्वारा किया जाता है। संविधान के द्वारा व्यक्ति समूहों और राजनीतिक सत्ताओं की राजनीतिक समता में भूमिकाओं और कार्यों का निरूपण होता है। सभी व्यक्ति समुदाय और सरकारी अधिकारी अपने अपने अधिकार क्षेत्र में रहे इससे लिए संविधान के द्वारा वायपालिका की व्यवस्था की जाती है जो इसे अपने कार्य क्षेत्र का उत्पन्न करने से रोकने और वास्तव में उत्पन्न होने पर उत्पन्नकर्ता को दण्डित करने का कार्य करती है।

आधुनिक राज्यों में निहित संविधानों की व्यवस्था होती है और इससे संविधानों की व्याख्या करने का और उसकी अन्तिमता से रक्षा करने का प्रश्न उठ खड़ा होता है। इससे लिए ऐसी कोई व्यवस्था करने की आवश्यकता है जो संविधान की धाराओं की व्याख्या और उसकी रक्षा कर सके। वायपालिका यह कार्य सभी कर सकती है जब उसकी वायपालिका और व्यवस्थापिका के कार्य का पुनरावलोकन कर उसकी संविधान से अनुरूपता या प्रतिबलता देखने का अधिकार हो। सामान्य अर्थों में न्यायपालिका के ऐसे अधिकार को ही वायिक पुनरावलोकन कहा जाता है। हम इससे अर्थ और उपयोग इत्यादि का विवेचन करें इससे पहले हम इसकी उत्पत्ति का संक्षिप्त विवेचन कर लेना चाहिए जिससे इससे प्रचलन का सही समझ समझा जा सके।

न्यायिक पुनरावलोकन की उत्पत्ति (The Origin of Judicial Review)

वायिक पुनरावलोकन की उत्पत्ति का सामान्यतया अमेरिकी संविधान से सम्बंधित किया जाता है कि तु इसकी प्रारम्भिक उत्पत्ति उस देश में हुई जहाँ आज इसकी कोई व्यवस्था नहीं है। साम्राज्यवादी युग में ब्रिटेन के उपनिवेशों से सम्बंधित न्यायालयों के निर्णयों का पुनरावलोकन करने के लिए एक संस्था 'प्रायि कौंसिल' (Privy Council) नियमित हो गई थी। इस परिषद को उपनिवेशों के सर्वोच्च न्यायालयों द्वारा दिए गए निर्णयों का पुनरावलोकन करने का हक करने का अधिकार था। इस सम्बन्ध में विरोध और विचारों ने अपनी पुस्तक 'पोलिटिकल साइंस ऐन इन्ट्रोडक्शन' में ठीक ही लिखा है कि 'वायिक पुनरावलोकन के विचार की उत्पत्ति ब्रिटिश नहीं जा सकती है।' इन्होंने आगे लिखा है कि अमेरिका के संविधान के साथ वायिक पुनरावलोकन का प्रत्यक्ष सम्बन्ध

है जो अन्तिम निर्णायक हो। यह सब तब सम्भव नहीं हो सकता जब तक न्यायपालिका को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान नहीं की जाए। अतः अमरीका के संविधान की सघातमक प्रकृति से भी न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति की प्रस्थापना हो जाती है। इस तरह न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का विचार ब्रिटेन से चलकर अमरीका के संविधान की सिद्धित अन्तर्गत और सघातमक प्रकृति के कारण मुख्य न्यायाधीश मार्शल के द्वारा प्रतिपादित हुआ और वहाँ से इसका अन्य राज्यों में प्रसार हुआ।

न्यायिक पुनरावलोकन का अर्थ और परिभाषा (The Meaning and Definition of Judicial Review)

न्यायिक पुनरावलोकन की परिभाषा और अर्थ को लेकर विद्वानों में मौलिक मतभेद नहीं है। सामान्यतया न्यायिक पुनरावलोकन का आशय न्यायालयों की उस शक्ति से है जिससे वे व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के उन कार्यों और कानूनों का अर्थानिवारण एवं अमान्य घोषित कर सकते हैं जो उनके मत में संविधान के किसी प्रावधान के प्रतिकूल हैं। न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति से न्यायालय संविधान की व्याख्या करते हैं और कानूनों तथा कार्यपालिका कार्यों और आदेशों की सर्वधानिकता या अवैधानिकता का निर्णय करते हैं। इनकी कुछ परिभाषाओं का उल्लेख करने से इनका अर्थ स्पष्ट करने में सहायता मिलेगी। अतः यहाँ कुछ परिभाषाएँ दी जा रही हैं।

कोरबिन ने इन्टरनेशनल इन्सट्रक्शनीपीडिया ऑफ सोशल साइंसेज में अपने एक लेख में लिखा है कि "न्यायिक पुनरावलोकन का अभिप्राय न्यायालयों की उस शक्ति से है, जो उन्हें अपने न्याय क्षेत्र के अन्तर्गत लागू होने वाले व्यवस्थापिका के कानूनों की वैधानिकता का निर्णय देने के सम्बन्ध में तथा उन कानूनों को लागू करने के सम्बन्ध में प्राप्त है, जिन्हें वे अवैध और व्यर्थ समझें। यह परिभाषा व्यापक है किन्तु इसमें न्यायिक पुनरावलोकन के सभी पक्षों का स्पष्टीकरण नहीं होता है। इससे शायद कार्यपालिका कार्य रद्द करने के लिए उस कार्य विशेष से सम्बन्धित कानून का पुनरावलोकन करना अनिवार्य हो जाता है। अतः यह परिभाषा उपयुक्त होते हुए भी अधिक ठीक नहीं मानी जा सकती।

विनोद और स्मिथ ने न्यायिक पुनरावलोकन की परिभाषा करते हुए कहा है कि "यह न्यायालयों की संविधान की व्याख्या करने की तथा व्यवस्थापिका, कार्यपालिका व प्रशासन के उन कार्यों की जो सर्वोच्च कानून (संविधान) के प्रतिकूल हैं, रद्द करने की शक्ति प्राप्त है।" एम० बी० पायली ने अपनी पुस्तक कान्ट्रिटीट्यूशनल गवर्नमेंट इन इण्डिया में न्यायिक पुनरावलोकन की परिभाषा करते हुए लिखा है कि "यह न्यायालय की वह शक्ति है जिससे वह व्यवस्थापन कार्यों की वैधानिकता या अवैधानिकता को घोषित करती है।" मैत्रीदत्त तथा झाउन ने पायली से मिलती-जुलती परिभाषा दी है। उनके अनुसार "इसका आशय न्यायाधीशों की उस शक्ति से है, जिससे वे एक उच्चतर कानून के नाम पर मविधियों या आदेशों पर सवाल कर सकें और संविधान विरुद्ध पाने पर उन्हें अमान्य ठहरा सकें।" इन सभी परिभाषाओं को सही माना जा सकता है। पायली की परिभाषा में कार्यपालिका कार्यों का उल्लेख नहीं है अन्वयात् यह संसिदा और ठीक

परिभाषा मानी जा सकती हो। उन विनोद तथा स्मिय द्वारा दी गई परिभाषा हो, न्यायिक पुनरावलोकन की अधिक ठीक परिभाषा नहीं जा सकती है।

न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषताएँ (The Characteristics of Judicial Review)

न्यायिक पुनरावलोकन की उपरोक्त परिभाषाओं में इसकी विशेषताओं का स्पष्टीकरण तो नहीं होता, किन्तु इनसे ऐसा आधार प्रसृत हो जाता है जिससे न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषताओं का विवेचन करना आसान हो जाता है। सामान्यतया न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषताओं का विवेचन आसान हो जाता है। सामान्यतया न्यायिक पुनरावलोकन की निम्नलिखित विशेषताएँ उल्लेखनीय हैं—

(1) न्यायिक पुनरावलोकन लिखित मविधान वाले लोकतान्त्रिक शासन में ही सम्भव है।

(2) यह किसी साध्य की प्राप्ति का साधन होता है। यह साध्य अलग-अलग देशों में अलग प्रकार के हो सकते हैं। जैसे—(क) मविधान की सर्वोच्चता, (ख) विधि के शासन की व्यवस्था, और (ग) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता।

(3) इसका क्षेत्र और प्रवृत्ति अलग-अलग प्रकार की हो सकती है।

(4) इससे सर्वैधानिक सरकार की स्थापना होती है।

(5) न्यायिक पुनरावलोकन के परिधानन सिद्धान्त अलग-अलग हो सकते हैं।

उपरोक्त विशेषताओं में स्पष्ट है कि न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था केवल लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्थाओं में ही सम्भव है किन्तु इसका यह आशय नहीं है कि हर लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्था में इसकी व्यवस्था हान पर हो शासन लोकतान्त्रिक होगा। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन में इसकी व्यवस्था नहीं है किन्तु वह लोकतान्त्रिक है। इन सबसे यही बात उभरती है कि अगर लिखित मविधान वाली शासन-व्यवस्था है तो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से न्यायिक या और किसी प्रकार के पुनरावलोकन की व्यवस्था पार्द जाएगी जैसे स्विट्जरलैण्ड में लोकनिर्णय (referendum) द्वारा यह सम्भव होता है। इन विशेषताओं में यह भी स्पष्ट होगा है कि न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था हर देश में नहीं होती है। इसके लिए कुछ पूर्व शर्तें हैं जिनके बिना यह व्यवस्था नहीं हो सकती।

न्यायिक पुनरावलोकन की पूर्व-शर्तें (The Pre-requisites of Judicial Review)

न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था के लिए निम्नलिखित आवश्यक शर्तें पूरी होनी चाहिए। इनके अभाव में किसी देश में न्यायिक पुनरावलोकन सम्भव नहीं हो सकता, अर्थात् यह ठीक प्रकार से संचालित नहीं हो सकता है—

(1) लिखित और अद्वय मविधान।

(2) सर्वोच्च और स्वतन्त्र न्यायशासन।

(3) वादयोग्य (justiciable) मौलिक अधिकार या सरकार की सत्ता पर वादयोग्य सीमाओं की व्यवस्था।

(4) शक्तियों का कम से कम ऐसा वृत्तवर्णन जिसमें न्यायपालिका वृत्तवर्णन के रूप में व्यवस्थित रहे।

न्यायिक पुनरावलोकन उन देशों में ही व्यवस्थित हो सकता है जहाँ संविधान लिखित और अचल हो। अचल संविधान से आशय ऐसे संविधान से है जिसमें — (1) संविधान के संशोधन की प्रक्रिया साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया से भिन्न प्रकार की हो, (2) साधारण कानून बनाने वाली संस्था से संविधान में संशोधन करने वाली तरफ़ा भिन्न होती हो (यह भिन्नता पूर्ण या आंशिक हो सकती है) और (3) सर्वोच्च न्यायिक कानून, साधारण कानून से सर्वोपरित्व रखते हों। न्यायिक पुनरावलोकन के लिए संविधान का लिखित और अचल होना आवश्यक है। किन्तु हर लिखित और अचल संविधान में न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था अनिवार्य नहीं होती है। संविधान लिखित और अचल होते हुए भी न्यायिक पुनरावलोकन नहीं भी हो सकता है। उदाहरण के लिए सोवियत रूस का संविधान लिखित और अचल है किन्तु वहाँ न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था नहीं पाई जाती।

न्यायपालिका की सर्वोच्चता और स्वतन्त्रता भी इसके लिए आवश्यक पूर्व शर्तें हैं। हमारे अमान में न्यायिक पुनरावलोकन में तो वास्तविक और न ही व्यावहारिक बन सकता है। पुनरावलोकन का अर्थ ही यह है कि वह व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के कार्यों को सर्वोच्चता होने पर रद्द कर सके। यह सभी सम्भव हो सकता है जब न्यायपालिका न केवल सर्वोच्च हो अपितु यह स्वतन्त्र भी हो। न्यायपालिका की सर्वोच्चता और स्वतन्त्रता परस्पर जुड़ी हुई हैं।

न्यायपालिका द्वारा रक्षित मौलिक अधिकार या सरकार की शक्ति पर किसी भी प्रकार की वादयोग्य सीमाओं के होने की अवस्था में ही न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था हो सकती है। हमारे अमान में न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था ही नहीं रह जाती है।

शक्तियों का कम से कम इतना वृत्तवर्णन होने पर ही कि न्यायपालिका सरकार के अन्य अंगों से वृत्त हो, न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था सम्भव हो सकती है। अतः इसकी व्यवस्था के लिए कम से कम आंशिक रूप से शक्तियों का वृत्तवर्णन होना आवश्यक है।

उपरोक्त पूर्व शर्तों को परम रूप में (in absolute terms) व्यवस्था हो यह आवश्यक नहीं है, किन्तु कम या अधिक मात्रा में इसकी व्यवस्था आवश्यक है अन्यथा न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था केवल सैद्धांतिक बनकर रह जाएगी। इसका व्यावहारिक रूप तब ही सम्भव है जब यह पूर्व शर्तें पूरी हों। विकासशील देशों में भी अनेक देशों में न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था की गई है किन्तु इन पूर्व शर्तों की ठीक प्रकार से व्यवस्था का अभाव में न्यायिक पुनरावलोकन व्यवहार में लागू नहीं होता है। अतः न्यायिक पुनरावलोकन की वास्तव में व्यावहारिक रूप में परिचायकता के लिए

इन पूर्वं शर्तों का पूरा होना आवश्यक है।

न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र (The Scope of Judicial Review)

न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र कई तथ्यों द्वारा नियमित होता है। इसका क्षेत्र सीमित या विस्तृत दोनों ही प्रकार का हो सकता है। यह अनेक बातों पर निर्भर करता है। इसके लिए क्षेत्र का निर्धारण सामान्यतया निम्नलिखित बातों से होता है—

(1) सविधान की प्रकृति और सविधान द्वारा इसकी व्यवस्था।

(2) न्यायिक पुनरावलोकन की कार्यविधि का सिद्धान्त।

न्यायिक पुनरावलोकन के क्षेत्र का निर्धारण मुख्यतया सविधान की प्रकृति से होता है। अगर सविधान विस्तृत और सुस्पष्ट हो तो न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र सीमित होता है। किन्तु सविधान की संक्षिप्तता इसके क्षेत्र को विस्तृत कर देती है। संक्षिप्तता की अवस्था में न्यायाधीशों को सविधान की धाराओं की व्याख्या करने और उनको नये अर्थ देने के अधिक अवसर प्राप्त हो जाते हैं। भारत के सविधान की विस्तृतता के कारण यहाँ के न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र सीमित है। जबकि अमरीका के सविधान की अल्पसंख्यक संक्षिप्तता के कारण वहाँ यह अधिक व्यापक है। इसी तरह सविधान ने न्यायिक पुनरावलोकन की कितनी सीमा निर्धारित की है। इस पर भी इसका क्षेत्र निर्भर करता है। सविधान कुछ बातों को न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार क्षेत्र से बाहर रख सकता है। भारत के सविधान में 42वाँ संशोधन ऐसी अनेक व्यवस्थाएँ करता है। दूसरी तरफ अमरीका के सविधान में न्यायिक पुनरावलोकन का प्रत्यक्ष रूप से विवेचन ही नहीं करना इसके क्षेत्र का व्यापकत्व बनाने के लिए उत्तरदायी है।

न्यायिक पुनरावलोकन के क्षेत्र का एक महत्वपूर्ण नियामक इसकी कार्यविधि है। इसकी कार्यविधि दो सिद्धान्तों में से किसी एक पर आधारित हो सकती है। अगर यह 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (procedure established by law) के सिद्धान्त के अनुसार परिचालित होता है तो इसका क्षेत्र सीमित होता है किन्तु अगर यह दूसरे सिद्धान्त 'कानून की उचित प्रक्रिया' (due process of law) के अनुसार परिचालित होता है तो इसका क्षेत्र व्यापकत्व बन जाता है। भारत में प्रथम वाले परिचालन सिद्धान्त के कारण इसका क्षेत्र सीमित है जबकि अमरीका में दूसरे सिद्धान्त के अनुसार न्यायिक पुनरावलोकन की परिचालनता से इसका क्षेत्र बृहत्तर हो जाता है।

इस तरह, न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र सीमित और विस्तृत दोनों ही प्रकार का हो सकता है। किन्तु जैसा कि हमने इसकी परिभाषा में देखा, इसका क्षेत्र व्यापक हो या सीमित, इसका न्यायपानिका, व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के उन सभी कार्यों की जाँच या पुनरावलोकन में सम्बन्ध है जो सविधान द्वारा इन शासन अंगों के लिए निर्धारित हैं। इस क्षेत्र में मात्रात्मक अन्तर हो सकते हैं किन्तु प्रकारात्मक अन्तर नहीं होते हैं। सामान्यतया सविधान के द्वारा ही इसका क्षेत्र निर्धारित हो जाता है। अमरीका के सविधान में इसका उल्लेख नहीं होने के कारण ही तो इसकी व्यापकता की व्यवस्था हो पाई है। भारत में सविधान में इसका स्पष्ट उल्लेख और इसके कार्य सिद्धान्त

की व्यवस्था के प्रावधानों से इसका क्षेत्र पर्याप्त रूप से सीमित हो जाता है। यहाँ ऊपर दिये सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है उनकी मर्यादित व्याख्या करने से यह समझना सम्भव होगा कि किस प्रकार न्यायिक पुनरावलोकन की कार्यप्रतिष्ठा का सिद्धान्त हमें क्षेत्र का महत्वपूर्ण नियामक बन जाता है।

'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' के सिद्धान्त के अनुसार न्यायालयों को केवल सविधान की धाराओं की आच्छिन्न व्याख्या करनी होती है अर्थात् न्यायालय केवल कानून के अन्तर्गत (letter of law) को ही देख सकते हैं। कानून बनाने वालों की उम्र कानून के बनाने के पीछे क्या भावना थी, उन्हें इसकी जांच करने का अधिकार नहीं होता है। कानून जो कहता है केवल उसी के अनुसृत निर्णय करना होता है। इसमें कानून का क्या प्रभाव पड़ता है यह भी न्यायालय नहीं देख सकते हैं। इसका अर्थ यह है कि न्यायालय के द्वारा कानून का क्या अर्थ नहीं दिया जा सकता। भारत में वही सिद्धान्त अपनाया गया है। भारत के मर्यादित म 42वाँ संशोधन करके न्यायपालिका के न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार क्षेत्र को सीमित करने में पीछे एक दलील यह दी गई है कि न्यायालय 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' के सिद्धान्त से हटकर 'कानून की उचित प्रक्रिया' के सिद्धान्त की तरफ बढ़ने लगे थे। अर्थात् न्यायालय कानून का दायन में आना कानून के बनाने वालों की भावना और उसके प्रभावों तक का निर्णय में प्रान्त रखने लगे थे। इस सिद्धान्त के अनुसार न्यायिक पुनरावलोकन के निर्धारण में न्यायालय केवल कानून के शब्दों का अर्थ करने तक सीमित रहने हैं।

'कानून की उचित प्रक्रिया' के सिद्धान्त में न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन करते समय कानून के शब्दों से आगे बढ़कर यह भी देखते हैं कि कानून बनाने वालों का कानून बनाने समय क्या मान्य और भावना थी? इसके साथ यह भी दस्ता जाता है कि कानून सम्पूर्ण सामाजिक व्यवस्था के ऊपर क्या प्रभाव रखता है अर्थात् इस सिद्धान्त में न्यायाधीश कानून की साम्या (equity) या शोषित वक्ता की भी जांच कर सकते हैं। अब इस सिद्धान्त के प्रयोग में न्यायाधीश निम्नलिखित तीन बातों का ध्यान में रखकर निर्णय करते हैं—(1) कानून के अन्तर्गत (letter of law) (2) कानून के पीछे मान्य (spirit behind law), (3) कानून की साम्या (equity), या शोषितता।

उपरोक्त विवेचन में यह स्पष्ट है कि 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' में केवल एक ही बात की जांच करने का न्यायालयों को अधिकार होता है कि कानून के शब्द क्या कहते हैं। जबकि दूसरे सिद्धान्त में इसके साथ ही निर्णय करने समय यह भी ध्यान में रखा जाता है कि कानून का कुन मित्राकर सम्पूर्ण समाज व्यवस्था पर क्या प्रभाव पड़ता है? अब प्रथम सिद्धान्त न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र सीमित कर देता है। जबकि दूसरा सिद्धान्त इसके क्षेत्र को व्यापक बनाने देता है। अमेरिका में दूसरे सिद्धान्त के प्रयोग के कारण ही न्यायालय का सुप्रीम और उच्चतर व्यवस्थापिका (super legislative) तह का नाम दिया जाता है।

न्यायिक पुनरावलोकन के क्षेत्र के विवेचन में उपरोक्त बातों में अन्तर यह भी ध्यान देने की बात है कि सामान्यतया संसदीय है या एक-पक्षी। अगर सामान्यतया

सधारमक है तो शक्तियों का विभाजन कितना व्यापक या सीमित या सुस्पष्ट है ? इससे इसके क्षेत्र पर सीधा प्रभाव पड़ता है। इसी तरह, मौलिक अधिकारों की व्यवस्था किस ढंग से की गई है। अगर मौलिक अधिकार भारत के संविधान में व्यवस्थित अधिकारों की तरह उचित प्रतिबन्धों (reasonable restrictions) से युक्त है तो न्यायालयों को इस उचितपन के निर्णायक बनाकर उनका क्षेत्र वृद्धतर करना होगा। अमरीका में अधिकारों की व्यवस्था परम रूप में की गई है। अतः केवल इस आधार पर अवश्य ही अमरीका की न्यायपालिका को वृद्धतर क्षेत्र नहीं मिल पाता है। अतः में निष्कर्षतः यही कहा जा सकता है कि न्यायिक पुनरावलोकन के क्षेत्र के कई नियामक होते हैं और यह हर राजनीतिक व्यवस्था में भिन्न भिन्न क्षेत्र का ही होता है।

न्यायिक पुनरावलोकन की परिचालनता (Operation of Judicial Review)

न्यायिक पुनरावलोकन स्वतः ही परिचालित (self operative) नहीं होता है। इसके लिए किसी एक पक्ष को न्यायालय के सामने अपना केस लेकर आना होता है। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित तथ्य उल्लेखनीय हैं—

- (1) यह स्वतः परिचालित नहीं होता है।
- (2) यह 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' या कानून की उचित प्रक्रिया के दो सिद्धान्तों में से किसी भी सिद्धान्त से परिचालित हो सकता है।
- (3) न्यायपालिका अपने निर्णयों को अर्थात् न्यायिक पुनरावलोकन के निर्णयों को स्वयं लागू नहीं कर सकती है।
- (4) इसके निर्णयों को लागू केवल कार्यपालिका ही करती है किन्तु कार्यपालिका इन्हें लागू करने से मना नहीं कर सकती। किन्तु देरी या ढीलता की सम्भावना तो रहती ही है।

अमरीका में एक राष्ट्रपति ने ऐसे ही एक निर्णय को लेकर कहा था कि 'सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय कर दिया है अब देखें वह इसे कैसे लागू करता है।' हमें यहाँ यही ध्यान रखना है कि न्यायिक पुनरावलोकन के द्वारा किए गए निर्णय कार्यपालिका द्वारा लागू किए जाते हैं। अगर कार्यपालिका ऐसा नहीं करती तो यह सर्वप्रधानिक व्यवस्था के टूटने का संकेत है। इसे सर्वप्रधानिक संकट उत्पन्न करने वाली स्थिति कहा जा सकता है।

न्यायिक पुनरावलोकन के गुण या उपयोगिता या भूमिका (The Merits or Utility of Judicial Review)

न्यायिक पुनरावलोकन के गुणों या उपयोगिता का विवेचन मक्षेप में ही किया जा रहा है। अनेक बातें जो इसके गुणों में सम्मिलित हैं उनका इसी अध्याय में अल्प विवेचन किया गया है इसलिए उम्हरे पुनः उद्धृत करना आवश्यक नहीं है। मक्षेप में हमने उपयोगिता व गुण इस प्रकार हैं—(i) संविधान का संरक्षण और व्याख्या होती है। (ii) व्यक्तिगत स्वतंत्रताओं की रक्षा होती है। (iii) गणात्मक व्यवस्थाओं का

स्वाधीकरण होता है। (iv) सन्निधान सम्पादन बन जाता है। (v) मन्विधान की मूर्तोच्चता स्थापित हो जाती है, और (vi) मन्विधान सीमाओं से सम्बन्धित विवादों का निर्णय हो जाता है।

(i) न्यायिक पुनरावतारण की शक्ति के कारण सर्वोच्च न्यायालय, व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के द्वारा हुये जाने वाले मन्विधान के सभी अतिक्रमणों को रद्द करने का अधिकार प्राप्त कर लेता है। इससे मन्विधान की रक्षा का कार्य सम्पन्न होता है। या न्यायालयों की इन शक्तियों के अभाव में मन्विधान की रक्षा हो सकती है और न ही शासन अंगों को मन्विधान की सीमाओं में रखा जा सकता है। न्यायिक पुनरावतारण से मन्विधान की व्याख्या भी होती है। न्यायालय का न केवल मन्विधान की व्याख्या करनी होती है अपितु यह व्याख्या अन्तिम होती है जो सभी का स्वीकार करनी होती है। इससे सर्वोच्च न्यायालय मन्विधान का रक्षक और अन्तिम व्याख्याकार बन जाता है।

(ii) व्यक्ति की स्वतन्त्रताओं की रक्षा तभी सम्भव है जब न्यायपालिका को उन सब व्यवस्थापन, कार्यपालन और न्यायपालन कार्यों का पुनरावतारण करने का अधिकार हो जा व्यक्ति के अधिकारों का हनन, उनका अतिक्रमण या उन पर बला लगाया जाये। यद्यपि इसके लिए ब्रिटेन की तरह की व्यवस्था हो सकती है, किन्तु यहाँ मन्विधान मन्विधान है और अधिकार परम्परागत आधार पर ही नागरिकों को प्राप्त है। यहाँ समद की मूर्तोच्चता के कारण अन्ततः अधिकारों की रक्षा समद ही होगी है। परन्तु पर विधि के रूप से मन्विधान में अधिकार दिए गए हैं यहाँ उनकी रक्षा व्यवस्था न्यायपालिका को पुनरावतारण की शक्ति प्राप्त होने पर ही हो सकती है।

(iii) न्यायिक पुनरावतारण की सबसे महत्वपूर्ण भूमिका न्यायपालिका में होती है। मधीय शासनों में मन्विधान के द्वारा मधीय और राज्य सरकारों की स्थापना होती है। इन दोनों ही स्तर की सरकारों का मन्विधान के द्वारा निर्धारित अधिकार क्षेत्र में रखने का कार्य न्यायपालिका तभी कर सकती है जब कि इसे पुनरावतारण की शक्ति प्राप्त हो। इससे सम्पादन व्यवस्था का न्यायिक की व्यवस्था में रचना सम्भव होता है। न्यायपालिका दोनों स्तरों की सरकारों के बीच के अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवादों की निष्पक्ष निर्णय होना पर ही यह भूमिका निभा सकती है। मधीय व्यवस्थाओं की आवश्यक शक्तें ही यह होती है कि एक मूर्तोच्चतम स्वायत्त न्यायालय हो जिसे न्यायिक पुनरावतारण का अधिकार प्राप्त हो। इसके बिना सम्पादन व्यवस्था स्थायी रह ही नहीं सकती। दोनों स्तरों की सरकारों के बीच उठने वाले विवादों का निष्पक्ष निर्णय होने से इसकी व्यवस्था मधीय शासनों में न्यायिक का प्रमुख आधार होती है। न्यायिक पुनरावतारण का अधिकार यह व्यवस्था करने में सहायक होता है।

(iv) मन्विधान एक निश्चित समय में बनाया जाता है और उसे आवश्यकताओं तथा परिस्थितियों में परिवर्तनों के अनुसार बनाए रखने के लिए उसमें मर्यादित करने की व्यवस्था होती है, किन्तु मर्यादित में मन्विधान में परिवर्तन करना कई कारणों से कठिन हो जाता है। ऐसी व्यवस्था में मन्विधान को सम्पादन प्रवृत्ति प्रदान करने का कार्य न्यायालय ही करने है। वे न्यायिक पुनरावतारण के माध्यम से मन्विधान की व्याख्या

करते हैं, उसको नया अर्थ देते हैं और उसका गत्यात्मक रूप बनाए रखने में सहायक होते हैं।

(v) संविधान की सर्वोच्चता के अभाव में संविधान राजनीतिक शक्ति का प्रभाव संगठन नहीं रह पाता है। उस अवस्था में सरकार के विभिन्न अंग संविधान के व्यवस्थाओं के अनुरूप कार्य करें यह आवश्यक नहीं है। इनको संविधान के अनुसार मजबूर करने की व्यवस्था तभी हो सकती है जब संविधान इनसे सर्वोच्च हो और उसके सर्वोच्च रहने का कोई साधन हो। न्यायिक पुनरावलोकन के माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय यह कार्य निष्पादित करता है। इसके अभाव में संविधान सर्वोच्च नहीं रह सकता।

(vi) संवैधानिक लोकतंत्रों में संविधान के द्वारा व्यक्तियों, समुदायों और विभिन्न स्तर की सरकारों के कार्यक्षेत्रों की सीमाएँ निर्धारित रहती हैं। इन सबको अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में रखने और किसी दो अधिकार क्षेत्रों के बीच सीमा सम्बन्धी विवाद को हल करने के लिए न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का न्यायालयों के पास होना आवश्यक है। अन्यथा सीमा सम्बन्धी विवाद हल नहीं किए जा सकते हैं। अतः राजनीतिक व्यवस्था की विभिन्न संरचनात्मक व्यवस्थाओं में परस्पर सीमा सम्बन्धी विवाद न्यायालय ही निपटाते हैं और इसके लिए न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का होना आवश्यक है।

न्यायिक पुनरावलोकन की आलोचना (The Criticisms of Judicial Review)

न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति को लेकर न्यायपालिकाओं की आलोचना का प्रमुख आधार यह है कि किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करने वाली संस्थाएँ जन प्रतिनिधि बनकरने वाली संस्थाओं (व्यवस्थापिका और कार्यपालिका) से श्रेष्ठतर बनकर, सम्पूर्ण शासन-व्यवस्था को अलोकतात्मक बनाने का कार्य करती हैं। इसी तरह लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका नियतकालिक निर्वाचनों के माध्यम से अपने-हरे कार्य के लिए उत्तरदायित्व निभाती हैं। ऐसी अवस्था में किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं रहने वाली न्यायपालिका को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार नहीं प्राप्त होना चाहिये। इस आधार पर न्यायपालिकाओं के इस अधिकार की आलोचना की जाती है। इसकी अनेक आलोचनाओं में से कुछ इस प्रकार हैं—(क) न्यायपालिका उच्चतम व्यवस्थापिका (super legislative) बन जाती है, (ख) न्यायपालिका रुढ़िवादिता का प्रतीक बन जाती है, (ग) कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को हनीतसाहित करता है (घ) यह राजनीतिक दुविधा या असमंजस (dilemma) उत्पन्न करती है, और (ङ) जनता के प्रगतिशील कार्यों में अवरोध उत्पन्न करती है।

(क) आलोचकों का कहना है कि न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था से न्यायपालिका उच्चतर व्यवस्थापिका बन जाती है। इसका व्यवस्थापिका के कार्यों को रद्द करके और कानूनों को नया अर्थ देने का अधिकार, व्यवहार में इसको एक ऐसी

व्यवस्थापिका बना देता है जिसका निर्णय या कानून का अर्थ अन्तिम बन जाता है। अब न्यायिक पुनरावधान में न्यायपालिका एक तरह से उच्चतर व्यवस्थापिका की तरह कार्य करने लगती है।

(ख) आधुनिक समाजों में तभी से परिवर्तन आ रहे हैं और इन परिवर्तनों को प्रेरित करने में मंत्रिधान का साधन बं रूप में रहना आवश्यक है। न्यायिक पुनरावधान करने वाले सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश अग्रिमता मंत्रिवादी होते हैं और मंत्रिधान के संरक्षण की प्रक्रिया में मंत्रिधान को स्वयं में साध्य बनाकर न्यायपालिका को मंत्रिवादिता का प्रदीप बनाने में सहायक हो जाते हैं।

(ग) न्यायिक पुनरावधान के अग्रिकार के कारण न्यायपालिका व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के हर कार्य का पुनरावधान कर अगर वह मंत्रिधान का धारणा के प्रतिद्वन्द्वी है तो उसे रद्द करने का अधिकार रखती है। इससे इन दोनों अंगों का उदात्त और हताश्वहित होना सामाजिक है क्योंकि इनमें हर कार्य में तब तक अनिश्चय रहता है जब तक कि न्यायालय के द्वारा उभरा पुनरावधान नहीं हो जाता।

न्यायिक पुनरावधान की शक्ति की सशक्त बजादार आजाचना इसके द्वारा उत्पन्न राजनीतिक दुविधा से सम्बन्धित है। इसमें यह प्रश्न सामने आता है कि —

(i) राजनीतिक व्यवस्था में सर्वोच्च कौन है? सर्वोच्च न्यायालय, मंत्रिधान या जनता?

(ii) जनता का प्रतिनिधित्व करने वाले सर्वोच्च हों या किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करने वाले सर्वोच्च रहे?

(iii) जनता के हितों का स्पष्टतर संरक्षण किसके द्वारा हो सकता है?

(iv) व्यवस्था की लोकतांत्रिकता की सबसे मौलिक आवश्यकता क्या है?

इन सब प्रश्नों से स्पष्ट है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था में शक्ति का स्रोत जनता ही है और जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि ही सर्वोच्च हान चाहिए, किन्तु न्यायिक पुनरावधान इनके स्थान पर स्वयं न्यायपालिका और मंत्रिधान का सर्वोच्च बनाकर एक राजनीतिक दुविधा की स्थिति ला देता है। अब अनेक लोगों का मन है कि न्यायपालिका को लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिकाओं के कार्यों को रद्द करने देने का अधिकार देना राजनीतिक दुविधा ही उत्पन्न करने का वाय बना जाता है।

(घ) जनता में से यह आवश्यक होता है कि जनता के प्रतिनिधित्व कार्यों में कोई बाधक नहीं बने। इससे लिए यह जरूरी होता है कि सरकार जनता को इच्छाओं के अनुसार चले और जनता की सेवा बनी रहे। इसके लिए यह भी आवश्यक होता है कि सरकार जनता की सेवा ही नहीं रहे बल्कि जनता को नुकसान प्रदान करे। निवारकों का मन है कि सरकार यह तभी कर सकती है जब मंत्रिधान स्वयं में साध्य नहीं बनकर साधन बना रहे। न्यायिक पुनरावधान मंत्रिधान को साध्य बनाने का कार्य करता है इसलिए इसका जनता के प्रतिनिधित्व कार्यों में अवरोध उत्पन्न करने वाला माना जाता है।

न्यायिक पुनरावलोकन का मूल्यांकन (Evaluation of Judicial Review)

न्यायिक पुनरावलोकन के मूल्यांकन में यही कहा जा सकता है कि यह लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में दलीय बहुमतों के आधार पर संगठित सरकारों के द्वारा जन-अधिकारों और विशेषकर अल्पसङ्ख्यकों के अधिकारों के अतिक्रमणों को रोकने के लिए आवश्यक है। इससे राजनीतिक व्यवस्था में दलीय आधारों पर संचालित सरकारों के दलीय कार्य-क्रमों पर रोक लगती है और सरकारों को राष्ट्रीय हित में ही कार्य करने के लिए मजबूर होना पड़ता है। किन्तु आधुनिक शासन व्यवस्थाओं में सरकार और जनता की दस और हित समूहों के माध्यमों से इतनी अन्तःक्रिया रहती है कि सरकारों के वास्तविक नियन्त्रक व्यवहार में न्यायालय नहीं रह गए हैं। इसलिए, इन्हें नियम-अधिनिर्णय का ही अधिकार होना चाहिए। न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार परिवर्तित परिस्थितियों में आवश्यक नहीं है किन्तु इस पर अभी बहुत अधिक विचार विभेद है और स्पष्ट रूप से किसी प्रकार का मत व्यक्त करना कठिन होते हुए भी इतना तो कहा ही जा सकता है कि न्यायिक पुनरावलोकन की आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में उपयोगिता और महत्वपूर्ण भूमिका सम्बन्धी अवधि तक बनी रहेगी।

अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review in USA)

न्यायिक पुनरावलोकन की उत्पत्ति में हम देख चुके हैं कि अमरीका के संविधान में इसकी स्पष्ट रूप से व्यवस्था नहीं की गई थी। 1803 में एक मुकदमे के निर्णय में मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने इसका पहली बार प्रतिपादन किया था। इस प्रकार, अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का कोई संवैधानिक आधार नहीं है। संविधान निर्माताओं ने इसका स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं करके इस मत की पुष्टि की है कि उनका न्यायपालिका को ऐसा अधिकार देने का कोई इरादा नहीं था। इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति जैफरसन ने ठीक ही कहा है कि 'पूर्वजों द्वारा जिस संवैधानिक ढाँचे की स्थापना की गई थी, उसके अनुसार प्रशासन के तीनों अंग पूर्णतः स्वतन्त्र होते थे, परन्तु अब यदि न्यायपालिका कांग्रेस एवं राष्ट्रपति अर्थात् व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के कार्यों का पुनरावलोकन करने के अधिकार का प्रयोग करती है तो यह न केवल शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का ही उल्लंघन है वरन् संविधान निर्माताओं के विचारों का भी अनादर है।' इससे यही निष्कर्ष निकलता है कि अमरीका का संविधान न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार का स्पष्ट रूप से कहीं उल्लेख नहीं करता है।

अमरीका के संविधान की कुछ धाराओं से अप्रत्यक्ष रूप से ही इस शक्ति की स्थापना मानी जा सकती है। किन्तु इस सन्दर्भ में, 1803 में अपने निर्णय में न्यायाधीश मार्शल के द्वारा दिए गए तर्क न्यायिक पुनरावलोकन की स्थापना के अर्थ में उपयुक्त आधार माने जा सकते हैं। मार्शल का तर्क था कि अगर संविधान लिखित और अचल हो तथा शासन-व्यवस्था का संगठन शक्तियों के पृथक्करण के आधार पर किया गया हो तब न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति ऐसे संविधान में अन्तर्निहित हो जाती है। सघातक व्यवस्था इसको और भी आवश्यक बना देती है। हेमिस्टन ने इसकी पुष्टि करते हुए

फेडरेकिस्ट पेपर्स में लिखा था कि "कानूनों की व्याख्या करना न्यायालयों का मुख्य और विशेष कर्तव्य है। संविधान आधारभूत कानून होता है और न्यायाधीशों को उसे ही मानना चाहिए। अतः उनका यह कार्य होना चाहिए कि वे उसका तथा व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित किसी भी कानून का अर्थ निश्चित करें। यदि दोनों में कोई ऐसा अन्तर हो, जिसमें साम्य न बँटाया जा सके तो निश्चित रूप से उसे ही ग्रहण करना चाहिए जिसकी मान्यता व वैधता श्रेष्ठतर हो। दूसरे शब्दों में कानून की तुलना में संविधान की तथा जनता के प्रतिनिधियों की इच्छा की तुलना में जनता की इच्छा की मान्यता अधिक होनी चाहिए।"

एकदम भी अमरीका के संविधान की प्रकृति में न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति को स्पष्ट रूप से प्रतिपादित मानता है। इस सम्बन्ध में उसने लिखा है कि "यदि संयुक्त राज्य का शासन अपनी शक्तियों की सीमाओं का उल्लंघन करे अर्थात् संविधान द्वारा अमान्य कोई विधि स्वीकृत करे तो वह अनियमित है तथा संघीय न्यायाधीश जो निष्पक्षता बनाए रखने के लिए स्वतन्त्र होने चाहिए, उसे अनियमित घोषित करेंगे। दूसरी ओर, यदि राज्य अपनी सीमाओं का उल्लंघन कर ऐसी विधियों को स्वीकृत करे जो शासन के अधिकारों पर आक्रमण स्वरूप हों तो वे अनियमित होंगी तथा न्यायप्रिय स्वाधीन न्यायाधीश उन्हें अनियमित घोषित करेंगे।" इस सबसे यह स्पष्ट है कि यद्यपि अमरीका के संविधान में स्पष्ट रूप से कहीं भी न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का उल्लेख नहीं है, फिर भी संविधान के लिखित और अलिखित रूप तथा संपारमक शासन-व्यवस्था से यह शक्ति स्पष्ट रूप से न्यायपालिका को प्राप्त हो जाती है। अधिकांश विचारक इस बात की पुष्टि करते हैं कि न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार के अभाव में अमरीका का संविधान व्यवहार में सामूहिक ही नहीं सकता। इस विवेचन से अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन की कुछ विशेषताओं का संकेत मिलता है। अतः इसके महत्त्व व भूमिका को समझने के लिए इन विशेषताओं का विवेचन करना प्रासंगिक कहा जा सकता है।

(क) अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषताएँ (The characteristics of judicial review in USA)—न्यायाधीश मार्शल के निर्णय के आधार पर अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति को प्राप्त कर इसका जो अब तक प्रयोग किया है, उससे इसके कुछ लक्षणों और विशेषताओं का स्पष्टीकरण होता है। इनमें से कुछ प्रमुख लक्षणों का हम यहाँ उल्लेख कर रहे हैं। सर्वप्रथम यह इस प्रकार है—

- (i) यह संविधान में अंतर्निहित है, (ii) यह राजनीतिक व्यवस्था का संतुलन चक्र का पहिया है (iii) यह क्रियाद्वारा प्राप्त जाता है (iv) इसका दोष व्यापक है, (v) संविधान की संपूर्णता स्थापित करता है, और (vi) यह न्यायालयों के लिए अवसरवर्णीय या आज्ञा प्रक नहीं है।

(1) अमरीका के संविधान की प्रकृति में ही न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति अन्तर्निहित है इसका निश्चय हम ऊपर का चुके हैं। यही संविधान की तृतीयांश प्राजांति का उल्लेख करती प्रारम्भिक प्राजांति में इस शक्ति की अग्रगण्यता का संकेत मिलता है।

संविधान की चौथी धारा की दूसरी उपधारा में उल्लेख है कि यह संविधान और संयुक्त राज्य के वे कानून जो उसके अनुसार बनाए जाएँ, एवं वे संघिया, जो संयुक्त राज्य के अधिकार के अन्तर्गत की गई हों या की जाएँ देश के सर्वोच्च कानून होंगे।" इसी तरह, संविधान की धारा तीन की उपधारा दो में भी न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार की अप्रत्यक्ष रूप से स्थापना होती है। इस उपधारा में व्यवस्था की गई है कि 'कानून और अधिकार के अनुसार न्यायपालिका की शक्ति के क्षेत्र में वे सभी मामले आएँगे जो इस संविधान संयुक्त राज्य के कानूनों एवं उनके अन्तर्गत की गई अथवा की जाने वाली संघियों के अन्तर्गत उत्पन्न हों।" इन दो व्यवस्थाओं और मुख्य न्यायाधीश मार्शल द्वारा दिए गए तर्कों के आधार पर ही अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति न्यायालयों को प्राप्त होती है। इसलिए ही इसको संविधान में अन्तर्निहित माना गया है।

(ii) अमरीका का संविधान एक ओर तो संघात्मक व्यवस्था की स्थापना करता है और दूसरी ओर शक्तियों के पृथक्करण के आधार पर सरकार का संगठन करता है। इससे दो स्तर पर शक्तियों के संतुलन की आवश्यकता पड़ती है। एक स्तर पर संघीय और राज्यों की सरकारों की शक्तियों में साम्य का प्रश्न उठता है तथा दूसरे स्तर पर संघीय सरकार के तीनों अंगों की शक्तियों को संतुलित रखने का प्रश्न उत्पन्न होता है। न्यायिक पुनरावलोकन इन दोनों ही स्तरों पर संतुलक चक्र का कार्य करने के कारण इस लक्षण से युक्त माना जाता है। इसका एक पक्ष नागरिक भी है। अतः न्यायिक पुनरावलोकन के माध्यम से जनता तथा दोनों स्तरों की सरकारों—केन्द्रीय तथा राज्यों की सरकारों, और संघीय सरकार के तीनों अंगों में संतुलन बनाए रखने का कार्य न्यायपालिका करती है। इस कारण अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन राजनीतिक व्यवस्था में विभिन्न प्रकार के स्तर की संरचनात्मक व्यवस्थाओं का संतुलक चक्र या पहिया बन जाता है।

(iii) हम इस सम्बन्ध में देख सकते हैं कि संविधान में इसकी स्पष्ट रूप से व्यवस्था या न्यायालयों की ऐसी शक्ति ने प्रावधान का न होना अभी भी न्यायिक पुनरावलोकन को विवाद का विषय बनाए हुए है। इसके पक्ष और विपक्ष में अनेक प्रकार की दलीलें दी जाती हैं। इसके आलोचक इसकी संविधान में स्पष्ट व्यवस्था नहीं होने का सहारा लेते हैं जब कि समर्थक संविधान की विशेष प्रकार की प्रकृति में ही इसको सन्निहित मानकर इसकी पुष्टि करते हैं। इस सम्बन्ध में अधिकांश लोग यह मानते हैं कि अमरीका की संवैधानिक व्यवस्था में यह शक्ति अन्तर्निहित है।

(iv) अमरीका ने न्यायालयों द्वारा प्रयुक्त न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार संविधान में स्पष्ट रूप से उल्लेखित नहीं होने पर भी अत्यधिक व्यापक क्षेत्र का बन गया है। सामान्यतया इसके लिए तीन कारण उत्तरदायी माने जाते हैं—(क) संविधान का संक्षिप्त रूप, (ख) न्यायालयों के कार्य में सिद्धान्त के रूप में 'कानून की उचित प्रतियाँ' के सिद्धान्त का प्रयोग, और (ग) मौलिक अधिकारों का परम रूप।

इन तीन कारणों से न्यायालयों को, उन रिक्तताओं को भरने, जो संविधान की संक्षिप्तता के कारण उत्पन्न हो जाती हैं तथा उन संक्षिप्त धाराओं की व्याख्या करने में जिनसे विभिन्न अर्थों की शक्तियाँ व्याख्यायित होती हैं, काफी स्वतन्त्रता प्राप्त हो जाती

है। कानून की उचित प्रक्रिया के सिद्धान्त के कारण न्यायालय कानून बनाने वालों की भावना या कानून के प्रभाव आदि का ध्यान रखकर निर्णय करते हैं जिससे उनको व्याख्या की व्यापक छूट मिल जाती है। अमरीका में मौलिक अधिकारों की लेकर ही अधिकतर विवाद उत्पन्न होते हैं। अतः इससे भी न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन के प्रयोग का व्यापक क्षेत्र प्राप्त हो जाता है।

(v) अमरीका के संविधान के द्वारा सापेक्ष रूप में संविधान की सर्वोच्चता के सिद्धान्त के स्वीकार किया गया है। संविधान की सर्वोच्चता सापेक्ष रूप में ही स्वीकार करने का कारण अतः संविधान का निर्धारित विधि के द्वारा संशोधित किया जा सकता है। अतः परम रूप में तो संशोधन करने वाली संस्था सर्वोच्च होती है, किन्तु सामान्य स्थिति में शासन के सभी अंग संविधान के अधीन कार्य करने और वेकस उससे अनुरूप ही कार्य करने के लिए मजबूर होते हैं। यह मजबूरी सर्वोच्च न्यायालय द्वारा न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था द्वारा ही स्थापित होती है। इस तरह, सर्वोच्च न्यायालय इस शक्ति के प्रयोग से संविधान की सर्वोच्चता का स्थापन कर सकता है।

(vi) न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का संविधान में स्पष्ट प्रावधान न होने के कारण यह सर्वोच्च न्यायालय के लिए आवश्यक नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय किसी भी मामले में पुनरावलोकन करने से इनकार कर सकता है किन्तु सामान्यतया ऐसा नहीं होता है। अपने लिए निर्धारित मामलों का निष्पादन करते की प्रक्रिया में पुनरावलोकन की प्रक्रिया आ जाती है। फिर भी, इसके लिए सर्वोच्च न्यायालय बाध्य नहीं है और न ही बाध्य किया जा सकता है।

(ख) अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन का प्रभाव (The effects of judicial review in USA)—न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषताओं के विवेचन से ही इसके व्यापक प्रभावों का श्वैस मिलता है। अधिकांश विचारकों का मत है कि न्यायिक पुनरावलोकन के प्रयोग के माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय ने अमरीका की राजनीतिक व्यवस्था में अपने लिए अगोछा और विशेष स्थान बना लिया है। इससे अत्यधिक प्रभाव या सम्मान का आधार यही शक्ति है। जिससे यह संविधान की व्याख्या करती है और कांग्रेस तथा राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के कानूनों तथा अन्य प्रशासनिक आदेशों की वैधानिकता-अवैधानिकता का निर्णय करती है। इस शक्ति के कारण सर्वोच्च न्यायालय एक तरह से अखंड, अविच्छेद्य, अविनाशिक, अजन्म, अमर है। कोमर ने एन. मर्चेंट में, जोन. लिम्ब. है कि "सर्वोच्च न्यायालय की सत्ता को हम एक राजनीतिक संस्था और एक ऐसे तृतीय सदन के रूप में समझ सकते हैं जो कार्यपालिका और विधान मण्डल के कार्यों को विशेष सिद्धान्तों के अनुसार नियमित करता है।" अतः अमरीका का सर्वोच्च न्यायालय इस शक्ति के प्रयोग से अत्यधिक ही राजनीतिक व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण आधार-स्तम्भ तथा कांग्रेस का 'तीसरा सदन' बन गया है।

सर्वोच्च न्यायालय इससे संविधान की रक्षा, व्याख्या और सर्वोच्चता का स्थापन कर सकता है। इस शक्ति के प्रयोग से ही कानून निर्माताओं के ह्रासों या कानून की व्याख्या के बारे में स्पष्टीकरण देना सम्भव होता है। इस सम्बन्ध में जॉर्ज जे. फेडरिक्स ने

अपनी पुस्तक कान्स्टीट्यूशनल गवर्नमेंट एण्ड डेमोक्रेसी II राजनीतिक दृष्टिकोण से न्यायिक पुनरावलोकन के प्रभाव का स्पष्टीकरण देते हुए लिखा है कि "जब कभी किसी संवैधानिक धारा के पूर्ण अर्थ के बारे में संदेह होता है तो न्यायिक पुनरावलोकन की सत्पा लोगो के निर्वाचित प्रतिनिधियों के निर्णय को न्यायाधीशो के निर्णय से स्थापन करती है। कई बार संविधान निर्माताओ के मन्तव्य का वास्तव में पता लगाना कठिन होता है और तब न्यायाधीशो का कर्तव्य है कि वे आधुनिक परिस्थितियों के अनुकूल संवैधानिक प्रावधान को ढालें अथवा किसी प्रावधान की कमी को अपनी व्याख्या से प्रकाश में लाएं।"

अतः में निष्कर्षतः यही कहा जा सकता है कि परिवर्तित परिस्थितियों में न्यायपालिका न्यायिक पुनरावलोकन के माध्यम से ही संविधान को सजीव बनाए रखने का काम कर सकती है किन्तु शायद अमरीका का सर्वोच्च न्यायालय अनेक बार यह भूमिका अदा करने में असफल रहा है। इसी कारण इसकी अत्यधिक आलोचना होती रही है।

अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन की आलोचना (The criticisms of judicial review in USA)—वैसे तो न्यायिक पुनरावलोकन की सामान्य आलोचना अमरीका के सदर्भ में भी लागू होती है, किन्तु इसकी विशेष प्रकृति और लक्षणों के कारण कुछ आलोचना भी विशिष्ट बन जाती है। संक्षेप में इसकी आलोचना के निम्नलिखित पक्ष उल्लेखनीय माने जा सकते हैं।

(i) सर्वोच्च न्यायालय सततता वाला संवैधानिक सम्मेलन (continuous constitutional convention) बन गया है।

(ii) सर्वोच्च न्यायालय नीति निर्माता बन गया है।

(iii) यह कानूनों की व्याख्या से अधिक उनकी औचित्यता की जांच करने लगा है।

(iv) न्यायिक पुनरावलोकन से राजनीतिक व्यवस्था में संकट उत्पन्न होते रहे हैं।

(v) न्यायालय रुढ़िवादिता का गढ़ बन गया है, तथा छोड़े के युग का प्रतीक है।

(vi) न्यायालय ने अनावश्यक रूप से राजनीतिक विवाद उत्पन्न किये हैं।

उपरोक्त आलोचनाएँ वास्तविक कम और सैद्धांतिक अधिक हैं। यह सही है कि संविधान की प्रकृति की विशेषता के कारण सर्वोच्च न्यायालय कानून और नीति निर्माता की स्थिति में घरेलू दिया गया है। वास्तव में अमरीका का सर्वोच्च न्यायालय राजनीतिक रंगों के परिवर्तनों से बहुत कुछ ऊपर रहा है और इस सम्बन्ध में बी० गेल्स के इस मन से सहमत होना कठिन है कि "न्यायाधीशों के विचार उसी प्रकार परिवर्तनशील हैं जिस प्रकार कि नवनी रेशम के रंग परिवर्तनशील होते हैं और वे राजनीतिक घूर्णन के कारण शीघ्र बदल जाते हैं।" अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने कुल मिलाकर, विशेषकर दूसरे विश्वयुद्ध के बाद न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का बहुत सम्मलकर प्रयोग किया है और यह इस बात की पुष्टि है कि सर्वोच्च न्यायालय भी राजनीति के सामान्य प्रवाह में प्रवाहित रहने लगा है।

भारत में न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review in India)

भारत में संविधान ही के द्वारा राजनीतिक शक्ति का समूहन किया गया है। यह लिखित, अचल और सीमित अर्थों में सर्वोच्च है। यद्यपि संविधान में कहीं भी इस बात का उल्लेख नहीं है कि संविधान सर्वोच्च है किन्तु सभ्य और राज्य सरकारों की शक्तियों का स्रोत संविधान है तथा इसके संशोधन की विशेष प्रक्रिया का अनुच्छेद 368 में उल्लेख इसको एक तरह से सर्वोच्च बना देता है। संविधान की इस सर्वोच्चता के कारण भारत का सर्वोच्च न्यायालय यह अधिकार प्राप्त कर लेता है कि संसद अथवा राज्यों के विधान मण्डल कभी कोई ऐसा कानून बनाए जो संविधान के विरुद्ध हो तो वह उसे अवैधानिक घोषित कर दे। किन्तु भारत में सर्वोच्च न्यायालय की कानूनों को अवैधानिक घोषित करने के लिए 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' का ही प्रयोग करना होता है। इसका यही आशय है कि भारत का सर्वोच्च न्यायालय केवल उसी को अवैधानिक घोषित कर सकता है जो कि कानून बनाने वाली संस्था को संविधान द्वारा दिये गए अधिकार क्षेत्र से बाहर है अर्थात् भारत के न्यायालय कानूनों के इस पक्ष पर विचार नहीं कर सकते कि कानून अच्छा है या बुरा। ना ही वह यह देखने का अधिकार रखते हैं कि कानून बनाने वालों की कानून बनाने के पीछे क्या भावना थी?

भारत में 'कानून की उचित प्रक्रिया' के स्थान पर 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' को स्वीकार किया गया है। संविधान में इसका स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है। संविधान की 21वीं धारा में यह व्यवस्था की गई है कि किसी भी व्यक्ति को उसके जीवन अथवा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता से 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' के सिवाय अन्य किसी प्रकार में वंचित नहीं किया जाएगा। इससे स्पष्ट है कि भारत के संविधान निर्माता एक ओर तो न्यायालयों को स्पष्ट रूप से न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्रदान करते हैं और दूसरी ओर, उनके इस अधिकार को सीमित रखते हैं, जिससे न्यायालय केवल कानून की शान्दिक व्याख्या कर सकें और कानून की अच्छाई-बुराई के पक्ष में नहीं जाए। इस तरह, न्यायिक पुनरावलोकन की भारत के संविधान में विशेष रूप से व्यवस्था की गई है। इसकी विशेषताओं के विवेचन से यह स्पष्ट किया जा सकेगा।

(क) भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषताएं (The characteristics of judicial review in India)—भारत के संविधान में न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार इस तरह से दिया गया है जिससे न्यायिक पुनरावलोकन से होने वाले लाभों की प्राप्ति हो सके किन्तु अमरीका में इसकी व्यवस्था से जो कठिनाइयां उत्पन्न होती हैं उनसे बचा जा सके। अतः वहाँ न्यायिक पुनरावलोकन का सीमित अधिकार ही दिया गया है। इस कारण इसकी कई विलक्षणताएं सामने आती हैं। इनमें से कुछ इस प्रकार हैं—(i) न्यायिक पुनरावलोकन की संविधान में मुख्यतः रूप से व्यवस्था की गई है, (ii) यह राजनीतिक व्यवस्था के संपोषक चक्र के रूप में व्यवस्थित किया गया है, (iii) यह न्यायपालिका के लिए आवश्यक है, (iv) यह विवादप्रस्त नहीं है, (v) इसका क्षेत्र सीमित है, (vi) यह संविधान की सीमित सर्वोच्चता स्थापित करता है, और (vii) न्यायाधीशों की उदरभोग्यता को पोषक है।

भारत में न्यायालयों को स्पष्ट रूप से न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार विधि द्वारा दिया गया है। संविधान निर्माताओं ने इस तथ्य को स्वीकार किया था कि संविधान का लिखित, अचल और सघातमक रूप न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था प्रतिकूल बना देता है। इस कारण, अमरीका के संविधान निर्माताओं के विपरीत भारत के संविधान निर्माता इस तथ्य को न्यायालयों के ऊपर छोड़ने के बजाय स्वयं ही संविधान में इसकी व्यवस्था करना उपयुक्त मानते थे। इस कारण यहाँ न्यायिक पुनरावलोकन विधिवत् में व्यवस्थित है।

(ii) भारत में सघातमक व्यवस्था के साथ शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्था नहीं करके शासन की संसदीय प्रणाली अपनाई गई है जिसमें शक्तियों का सम्मिश्रण इस तरह से किया गया है कि न्यायपालिका पृथक्, स्वतन्त्र और सर्वोच्च रहे। भारत में न्यायिक पुनरावलोकन संसदन या नियंत्रक चक्र के रूप में स्थापित नहीं किया गया है। यह शास्त्र में सरकार, समाज और व्यक्ति में सामंजस्य स्थापित करने के लिए सपोषक चक्र के रूप में कार्य करता है। सघातमक व्यवस्था के कारण केन्द्रीय, राज्य और स्थानीय सरकारों के बीच सपोषण का काम कर सके के लिए ही इसे 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' के आधार पर स्थापित किया गया है। अतः भारत में न्यायिक पुनरावलोकन एक ओर राज्य, समाज और व्यक्ति तथा दूसरी ओर संघीय, राज्य और स्थानीय सरकारों के बीच सामंजस्य स्थापित करने की व्यवस्था के रूप में व्यवस्थित होने के कारण राजनीतिक व्यवस्था का सपोषक चक्र बन जाता है।

(iii) भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था संविधान में ही की गई है। इसको संविधान की धारा 13, 32 और 226 के अनुसार न्यायपालिका के लिए आवश्यक बनाया गया है अर्थात् भारत का सर्वोच्च न्यायालय किसी भी विधि का पुनरावलोकन करने से इनकार नहीं कर सकता है। अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन की स्थिति ऐसी नहीं है। वहाँ न्यायालयों को संविधान से न्यायिक पुनरावलोकन करने के लिए आवश्यक नहीं बनाया गया है। इस अर्थ में भारत की न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था अमरीका में इसकी व्यवस्था से श्रेष्ठतर हो जाती है।

(iv) यह विवादग्रस्त नहीं है क्योंकि इसकी संविधान में स्पष्ट रूप से व्यवस्था की गई है।

(v) भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की सीमित शक्तियाँ ही सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त हैं। यह कानून की अच्छाई बुराई में नहीं जा सकता। भारत के संविधान की कुछ विशिष्ट व्यवस्थाओं के कारण न्यायालयों का पुनरावलोकन अधिकार अत्यधिक सीमित हो जाता है। सामान्यतः चार तथ्य इसके सीमित क्षेत्र के लिए उत्तरदायी हैं। (क) संविधान की अभूतपूर्व विस्तृतता, (ख) कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के सिद्धान्त की कार्यविधि के रूप में संविधान द्वारा सुस्पष्ट व्यवस्था, (ग) विस्तृत और व्यापक मौलिक अधिकारों की व्यवस्था, और (घ) स्पष्ट, विस्तृत और सुनिश्चित ढंग से केन्द्र और राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन।

अतः भारत में न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र उपरोक्त कारणों से बहुत सीमित हो

जाता है। इस सम्बन्ध में एम० बी० पायली ने अपनी पुस्तक कॉन्स्टीट्यूशनल गवर्नमेंट इन इंडिया में लिखा है कि 'भारत में न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र उतना विस्तृत नहीं है जितना कि संयुक्त राज्य अमेरिका में है।' इसके क्षेत्र को लेकर पायली ने आगे लिखा है कि 'जहां तक न्यायिक पुनरावलोकन का प्रश्न है भारत दो अतियों (extremes) के बीच ब्रिटेन की संसदीय सर्वोच्चता और अमेरिका की न्यायिक सर्वोच्चता की स्थिति में है।' संविधान में विशेष रूप से न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार को सीमित रखने की व्यवस्था के पीछे शायद यह मन्तव्य था कि न्यायपालिका उच्चतर संसद बनने से रोकी जा सके। इस सम्बन्ध में भारत ने अपनी परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए दोनों ही प्रकार की उपरोक्त वर्णित अतियों से बचने का प्रयत्न किया है।

(vi) न्यायिक पुनरावलोकन के द्वारा संविधान की सीमित सर्वोच्चता स्थापित की गई है। यह प्रश्न पिछले कुछ वर्षों में, विशेषकर 1967 के गोसवताय के मुकदमे के निर्णय के बाद, अत्यन्त विवादग्रस्त बन गया था और 42वें संशोधन से पहले यह विवाद दो रूपों में प्रकट हुआ था। प्रथम विवाद में यह बात उठाई गई कि न्यायपालिका ने इस मुकदमे के निर्णय से यह स्थापित किया कि संसद को मौलिक अधिकारों में संशोधन या अधिकार नहीं है। इस मत की पुष्टि में संविधान की धारा 13 का हवाला दिया गया। दूसरे विचार के अनुसार यह तो स्वीकार किया गया कि संसद मौलिक अधिकारों में संशोधन कर सकती है किन्तु उसे 'संविधान के आधारभूत ढांचे में परिवर्तन करने का अधिकार नहीं है। इस विवाद में और भी कई तथ्य उलझने लगे थे और संविधान के 42वें संशोधन से यह विवाद समाप्त होकर यह तथ्य पूर्णतया स्थापित हो गया कि अन्ततः व्यवस्थापिका ही सर्वोच्च है। इस सम्बन्ध में न्यायाधीश (जो बाद में मुख्य न्यायाधीश बने थे) एस० आर० दास ने उपयुक्त ही कहा था कि 'सीमाओं के अन्तर्गत, हमारे संविधान ने व्यवस्थापिका शक्ति की सर्वोच्चता को स्वीकार किया है।' अतः अब स्पष्ट रूप से यह स्थापित हो गया है कि भारत में न्यायिक पुनरावलोकन संविधान की सीमित सर्वोच्चता ही स्थापित करता है।

(vii) भारत के संविधान में न्यायपालिका द्वारा न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग का सिद्धान्त स्पष्ट रूप से निर्धारित किया गया है। इससे लिए कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार ही निर्णय देने की व्यवस्था से न्यायाधीशों की तटस्थता की स्थिति व्यक्तित्व हो जाती है। न्यायाधीशों को केवल कानून की शाब्दिक परिभाषा करनी होती है। वे कानून की अच्छाई बुराई या कानून बनाने वालों के मन्तव्यों की जांच करने का अधिकार नहीं रखते हैं। यह व्यवस्था न्यायाधीशों की तटस्थ बनाए रखने के लिए ही की गई थी। लोकतन्त्र में दलीय आधार पर सरकारों का गठन होता है, न्यायपालिका ऐसे दलीय उतार-चढ़ावों से बची रहे इसके लिए संविधान द्वारा न्यायालयों की स्थापना की गई तथा इनको गृह, स्वतन्त्र और निष्पक्ष रखने के लिए स्वयं संविधान में ही विस्तृत प्रावधान किया गया है। इस संबंध में विख्यात विधिवेत्ता (भारतीय) एच० एम० सीरवर्दी ने अपनी पुस्तक कॉन्स्टीट्यूशनल लाइ इन इंडिया में लिखा है कि 'विधि संविधान की सर्वोच्चता पर निर्णय देते समय न्यायालय का, कानून की बुद्धिमत्ता या अबुद्धिमत्ता,

उसमें न्याय और अन्याय से, कोई सम्बन्ध नहीं है।" इसी तथ्य को और अधिक स्पष्ट करते हुए सीरवर्ड ने आगे लिखा है कि "कानून को केवल इस आधार पर अवैध घोषित नहीं किया जा सकता कि वह न्यायालय की सम्पत्ति में स्वतन्त्रता या सविधान की भावना में से किसी सिद्धान्त का अतिक्रमण करता है जब तक कि वह सिद्धान्त सविधान में समाविष्ट न हो।"

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि भारत के सविधान निर्माता न्यायिक पुनरावलोकन की इस तरह व्यवस्था करना चाहते थे जिससे न्यायालय आवश्यक शक्ति से तो युक्त रहें किन्तु इतनी शक्ति भी हथियाने की स्थिति में न आ जाए कि अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय की तरह भारत का सर्वोच्च न्यायालय भी संसद का तीसरा सदन या एक उच्चतर व्यवस्थापिका बन जाए और कानूनों की व्याख्या के स्थान पर कानून और नीतियों का निर्माण करने लगे। 1967 के निर्णय के बाद और विरोध के बाद और प्रविष्टों से सम्बन्धित मुकदमों के निर्णयों के बाद सर्वोच्च न्यायालय अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय के पदचिह्न पर चलने लगा था। शायद इसलिए ही इसको पुनः अपने 1967 से पहले के मार्ग पर लाने के लिए सविधान के 42वें संशोधन में न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार का काफी सीमांकन किया गया है।

(ख) न्यायिक पुनरावलोकन के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा स्वीकृत सिद्धान्त (The principles accepted by the supreme court on judicial review)—
पिछले 27 वर्षों में भारतीय न्यायालयों द्वारा न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग से इस सम्बन्ध में कई सिद्धान्तों का प्रतिपादन हुआ है। विभिन्न निर्णयों से यह निष्कर्ष निकलता है कि भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग से सम्बन्धित सिद्धान्त स्वीकार किए हैं—(i) सविधान की साम्य-संरचना का सिद्धान्त (the doctrine of harmonious construction of the constitution), (ii) सविधि के आंशिक रद्दीकरण का सिद्धान्त (the doctrine of partial annulment of statute) (iii) सविधान द्वारा स्थापित प्रक्रिया का सिद्धान्त (doctrine of the procedure established by law), (iv) स्वयं के निर्णयों का पुनरावलोकन करने का सिद्धान्त (the doctrine of reviewing to own decisions), (v) सविधान की प्रगामी व्याख्या का सिद्धान्त (doctrine of the progressive interpretation of the constitution), (vi) सविधान की भावना का सिद्धान्त (doctrine of the spirit of the constitution), (vii) भविष्य प्रभावी प्रत्यादेश का सिद्धान्त (doctrines of prospective overruling), (viii) सविधि की संघानिकता की प्रवृत्ति का सिद्धान्त (the doctrine of the presumption of the constitutionality of a statute)।

(i) सर्वोच्च न्यायालय ने यह माना है कि सविधान के विभिन्न भागों और विविध धाराओं में परस्पर साम्य है। उदाहरण के लिए, सविधान में मौलिक अधिकारों से सम्बन्धित तीसरे भाग और राज्य के नीति के निर्देशकों से सम्बन्धित चौथे भाग में सामंजस्य है। यद्यपि इनमें से तीसरा भाग न्यायालयों द्वारा रक्षित है जबकि चौथे भाग

के प्रावधानों को न्यायालयों का संरक्षण नहीं प्रदान किया गया था। तब भी इन दोनों को साम्य की अवस्था में माना गया है। इसी तरह, संविधान की विभिन्न धाराओं के बीच भी साम्य की स्वीकार किया गया है। इस सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय यह मानता है कि संविधान की संरचना इस तरह से की गई है कि उसके विभिन्न भागों, धाराओं और उपधाराओं में किसी प्रकार का विरोध नहीं होकर सामंजस्य स्थापित रहता है।

(ii) भारत में न्यायिक पुनरावलोकन से सम्बन्धित सिद्धान्तों में यह अत्यधिक महत्वपूर्ण सिद्धान्त है कि किसी कानून के पुनरावलोकन पर कानून की केवल वही धारा या उपधारा रह सकती है जो कि संविधान के प्रतिकूल पड़ती है। इसका आशय यह है कि किसी संविधि की किसी धारा विशेष के संविधान के प्रतिकूल होने पर सम्पूर्ण संविधि को रद्द नहीं किया जाएगा। उदाहरण के लिए स्वर्ण नियन्त्रण अधिनियम की धारा 30 को ही सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान के प्रतिकूल होने के कारण रद्द किया था और सम्पूर्ण स्वर्ण नियन्त्रण अधिनियम को रद्द नहीं किया था। अमेरिका में किसी अधिनियम की किसी धारा के संविधान के प्रतिकूल होने पर सारे ही अधिनियम को रद्द कर दिया जाता है। इस रूप में भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने अधिक उपयुक्त सिद्धान्त को स्वीकार किया है।

(iii) भारत में न्यायिक पुनरावलोकन के प्रयोग के लिए इस सिद्धान्त को संविधान द्वारा प्रतिपादित किया गया है और न्यायालयों ने इसे प्रारम्भिक वर्षों में स्वीकार किया था। सर्वोच्च न्यायालय ने कानून की वैधानिकता की जांच में 1967 तक कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के सिद्धान्तों को स्वीकार करके केवल शब्दों के अर्थ तक सीमित रहने का सिद्धान्त स्वीकार किया था। कानून अच्छा है या बुरा, कानून बनाने वालों की भावना क्या थी, या कानून का क्या प्रभाव होगा—यह सब न्यायाधीशों को नहीं देखना है, यह स्वीकार किया गया था, किन्तु कुछ विचारकों का मत है कि सर्वोच्च न्यायालय 1967 के बाद धीरे-धीरे इस सिद्धान्त से हटने लगा था जिसे रोकने के लिए संविधान के 42वें संशोधन में व्यवस्था की गई है।

(iv) न्यायालय ने यह स्वीकार किया है कि समय और स्थितियों के साथ कानून और संविधान में परिवर्तन होना आवश्यक है जिससे अधिनियम और संविधान समय के अनुकूल बने रहें। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय अस्थिर और बाध्यकारी होते हैं। अतः एक बार किया गया निर्णय भविष्य में नये तथ्यों के प्रकाश में गलत नहीं तो कम से कम असंगत हो सकता है। इसलिए सर्वोच्च न्यायालय अपने ही निर्णयों को पुनः अवलोकित कर उनकी पुष्टि या उन्हें रद्द कर सकता है। अगर ऐसा नहीं हो तो सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय प्रगति में सबसे बड़े बाधक बनने की स्थिति उत्पन्न कर सकते हैं। अतः सर्वोच्च न्यायालय के अपने ही निर्णयों को आवश्यकता पड़ने पर पुनरावलोकित करके उन्हें बदलने का कार्य भी कर सकता है। उदाहरण के लिए, 1967 में गोलकुण्डा के मुकदमे का निर्णय बाद में पेशवाजी-व भारत की मुकदमे के निर्णय में उलट दिया गया था। अपने ही निर्णयों का पुनरावलोकन इसलिए आवश्यक है कि सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय बहुमत से दिए जाते हैं और कभी कभी यह बहुमत केवल एक मत का ही हो सकता है। जैसा

कि 1967 के गोलकनाथ के मुकदमे के निर्णय में हुआ था। यह निर्णय पाच के मुकामले में छ मर्तों का निर्णय था। ऐसे महत्वपूर्ण निर्णय हमेशा के लिए बन्धनकारी न बने इसके लिए भी अपने ही निर्णयों के पुनरावलोकन का सिद्धान्त अत्यधिक महत्व का बन जाता है। इससे सर्वोच्च न्यायालय सविधान को सजीव और बदती हुई परिस्थितियों के अनुसार ढालने का काम कर पाता है।

(v) सर्वोच्च न्यायालय सविधान को आगे ले जाने का कार्य नहीं करे तब सविधान असंगत व्यवस्था बन जाती है। भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने सविधान की प्रणामी व्याख्या का सिद्धान्त स्वीकार करके सविधान की विकासोन्मुख बनाया है। भारत जैसे विकासशील देश में सविधान की प्रणामी व्याख्या विशेष महत्व रखती है। पिछले एक दशक में न्यायालयों के द्वारा इस सिद्धान्त की अवहेलना होने लगी और इसी के कारण अन्ततः न्यायापालिका और व्यवस्थापिका में टकराव की स्थिति आ गई थी। सविधान को भविष्य की ओर अभिमुखीकृत रखने के लिए यह सिद्धान्त मौलिक भूमिका निभाता है।

(vi) सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग में 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' का ही उपयोग करना होता है। इस कारण, न्यायाधीश कानूनों के पीछे क्या भावना रहती है इसकी जांच करके उसके आधार पर निर्णय करने का अधिकार तो नहीं रखते हैं, किन्तु भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने यह अवश्य माना है कि निर्णय करते समय 'सविधान की भावना' का ध्यान रखना आवश्यक है। इससे सम्पूर्ण निर्णय प्रक्रिया में संगति रहती है तथा सविधान की रक्षा के साथ ही साथ उसके पीछे प्रमुख भावना या सविधान की आत्मा का रक्षण भी हो जाता है। इस सिद्धान्त को लेकर काफी विवाद है। अनेक विचारक यह मानते रहे हैं कि 'सविधान की भावना' के सिद्धान्त की आड़ में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश अपने दर्शन और मूल्यों को सविधान की व्याख्या में लाने का प्रयत्न करने लगे हैं। जबकि दूसरी ओर, अनेक विचारक यह दलील देते हैं कि जब तक सविधान की आत्मा के सिद्धान्त को स्वीकार नहीं किया जाएगा, तब तक सविधान की व्याख्याएं ऊटपटांग रूप से होती रहेंगी। इस सम्बन्ध में स्पष्ट रूप से कुछ कह सकना कठिन है। केवल इतना ही कहा जा सकता है कि सविधान की आत्मा की रक्षा की आड़ में सविधान की जड़ बनाने का प्रयास नहीं होना चाहिए।

(vii) सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय भविष्य-प्रभावी प्रत्यादेश के सिद्धान्त के आधार पर ही आधारित होते हैं। यह कल्पना आवश्यक है अन्यथा सम्पूर्ण व्यवस्था में अनिश्चित और अस्थिरता का समावेश हो जाएगा। इस सिद्धान्त का यही अन्वय है कि सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय, निर्णय के बाद ही प्रभावी होंगे, उससे पहले की किसी कालावधि से लागू नहीं किए जाएंगे। इसको लेकर भी विवाद है। कुछ लोग यह तर्क देते हैं कि इससे किसी का जो मुकदमा हो जाता है उसकी सतिपूर्ति नहीं होती है। सामान्यतया इस दलील में विनियम नहीं माना जाता है, क्योंकि अतीत प्रभावी प्रत्यादेश से तात्पर्य व्यवस्था का दायित्व हो जाना की स्थिति आ जाती है। अब भारत में इसी सिद्धान्त को सर्वोच्च

न्यायालय ने स्वीकार किया है।

(viii) किसी भी अधिनियम का पुनरावलोकन करते समय सर्वोच्च न्यायालय यह मानकर चलता है कि यह अधिनियम वैधानिक है। इसका आशय यही है कि न्यायिक पुनरावलोकन करते समय सर्वोच्च न्यायालय अधिनियम विरोध की अवैधानिकता के पूर्वाग्रह से ग्रस्त नहीं रहता है। केवल तथ्यों के आधार पर ही अधिनियम को अवैधानिक घोषित किया जाता है। इससे यह बात स्पष्ट होती है कि न्यायालयों के न्यायाधीश न्यायिक पुनरावलोकन करते समय किसी भी प्रकार का मत पहले ही बनाकर नहीं चलते हैं।

भारत में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा न्यायिक पुनरावलोकन के प्रयोग में कम या अधिक अंशों में सामा यतया इन सिद्धान्तों का पालन हुआ है। इसी कारण भारत का सर्वोच्च न्यायालय सभी तरह कावोचना का शिखार नहीं हुआ। केवल पिछले कुछ वर्षों में कुछ सिद्धान्तों से हटने की प्रवृत्ति प्रबल होने लगी थी और सर्वोच्च न्यायालय और व्यवस्थापिका में टकराव की स्थिति उत्पन्न होने लगी थी। विन्तु संविधान के 42वें संशोधन ने इस टकराव को हमेशा के लिए समाप्त करने की व्यवस्था कर दी है। इस संशोधन ने द्वारा संसद की सर्वोच्चता को सुदृढ़ ढंग से स्थापित कर दिया है। अतः अब सर्वोच्च न्यायालय इन सभी सिद्धान्तों को स्वीकार ही नहीं करता है परन्तु उसे उनका पालन करने की स्थिति में ला दिया गया है।

(ग) भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की भूमिका (The role of judicial review in India)—भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की भूमिका की लेकर प्रारम्भ में कोई विवाद नहीं था किन्तु 1967 के गोलकनाथ के मुकदमे में निर्णय के बाद इस शक्ति को लेकर विवाद उत्पन्न हो गया जो 1971 के 24वें संविधान संशोधन तक अपनी चरम सीमा पर पहुँच गया था। पक्ष और विपक्ष में तर्कों और वितर्कों दिए जाने लगे। इस संशोधन की पृष्ठभूमि (गोलकनाथ मुकदमे का निणय) तथा इससे प्रभाव के सम्बन्ध में सुभाष कश्यप ने अपनी पुस्तक भारत का संवैधानिक विकास और स्वाधीनता सपने में इस प्रकार लिखी है 'उच्चतम न्यायालय ने गोलकनाथ मुकदमे में (5 वें मुकदमे 6 के सकीर्ण बहुमत से) अपने उन पूर्ववर्ती निर्णयों को उल्टा दिया था जिनमें संसद की इस शक्ति को स्वीकार दिया गया था कि वह संविधान के मूल अधिकारों से सम्बन्धी भाग तीन सहित सभी भागों में अनुच्छेद 368 के अनुसार संशोधन कर सकती है। इस निर्णय के परिणामस्वरूप संसद को संविधान के भाग तीन में दिए गए मूल अधिकारों में ऐसा कोई संशोधन करने का कोई अधिकार नहीं रहा जिसके द्वारा मूल अधिकारों में दमनी धाती हो अपवा उनका हरण होता हो। यदि राज्य नीति ने निर्देशक तत्त्वों अपवा संविधान की प्रस्तावना के आदर्शों की व्यावहारिक रूप देने के लिए मूल अधिकारों में संशोधन मध्या कमी करने की आवश्यकता हो तब भी संसद इस विषय में कुछ नहीं कर सकती थी। इसलिए संसद को यह शक्ति देना आवश्यक समझा गया कि वह अपनी संविधानकारी शक्ति के अन्तर्गत संविधान के किसी भी उपबन्ध में जिसमें भाग तीन के उपबन्ध भी शामिल हैं संशोधन कर सकती है। उच्चतम न्यायालय के अनुसार अनुच्छेद

368 में संशोधन की शक्ति नहीं दी गई थी, केवल उसकी प्रक्रिया ही दी गई थी। संविधान के चौबीसवें संशोधन अधिनियम ने अनुच्छेद 368 में संशोधन करके यह स्पष्ट कर दिया कि अनुच्छेद 368 संविधान में संशोधन की शक्ति भी प्रदान करता है और उस संशोधन की प्रक्रिया का निर्देश भी करता है। चौबीसवें संशोधन ने यह भी स्पष्ट कर दिया है कि जब संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित किसी संविधान विधेयक को राष्ट्रपति के सम्मुख रखा जाएगा, तब वह उस पर अपनी स्वीकृति देने से मना नहीं करेगा।¹¹

इस संशोधन से भी न्यायिक पुनरावलोकन की भूमिका को लेकर विवाद बना रहा, कई अन्य संशोधन हुए और अन्ततः 42वें संशोधन ने इससे सम्बन्धित सभी विवादों को समाप्त करने की व्यवस्था कर दी है, किन्तु अभी भी यह देखना है कि सर्वोच्च न्यायालय और विधिवेत्ता इस संशोधन से न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति की सुस्पष्टता को किस दृष्टिकोण से देखते हैं? इस संशोधन के बाद सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार में सीमित हुआ है और इसका इसकी भूमिका पर भी प्रभाव पड़ा है। सामान्यतया भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की भूमिका को स्वीकार किया जाता है—

- (i) परिभाषात्मक व व्याख्यात्मक भूमिका (definitional and interpretive role)
- (ii) क्षेत्राधिकार विभिन्निकरण की भूमिका (jurisdictional differentiation role)
- (iii) विकासवादी भूमिका (developmental role) (iv) सत्ता वैधीकरण की भूमिका (legitimization role)।

(i) भारत के सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग से संविधान में प्रयुक्त शब्दावली व शब्दों की परिभाषा और धाराओं की व्याख्या की भूमिका अदा करता है। इस भूमिका से सर्वोच्च न्यायालय संविधान के उपबन्धों को नया अर्थ प्रदान करता है और विभिन्न अनुच्छेदों के बीच के सम्बन्धों का स्पष्टीकरण करता है। यह संविधान के विभिन्न भागों में विशेषकर भाग तीन और भाग चार के सम्बन्धों के बारे में निरणय करता है। संविधान के 42वें संशोधन ने इस सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका को और अधिक स्पष्ट कर दिया है।

(ii) सर्वोच्च न्यायालय की क्षेत्राधिकार विभिन्निकरण से सम्बन्धित भूमिका न्यायिक पुनरावलोकन के द्वारा ही निष्पादित होती है। संविधान के विभिन्न अनुच्छेदों में तनाव की स्थिति का शासन तथा व्यक्ति, समूहों और सरकार के विभिन्न अंगों के क्षेत्राधिकारों को पृथक् बनाने का काम इसी भूमिका में आता है। इसी से केन्द्रीय और राज्य सरकारों के अधिकार क्षेत्रों का स्पष्टीकरण किया जाता है। अतः न्यायिक पुनरावलोकन की भूमिका में मौलिक अधिकारों और राज्य के नीति निर्देशक तत्वों व बीच; केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों के बीच राज्य और व्यक्ति के बीच के सम्बन्धों का स्पष्टीकरण तथा इनके अपने-अपने अधिकार क्षेत्र का सुनिश्चय सम्मिलित है।

प्रयोग की संविधान में व्यवस्था की गई है। अतः इसके बाद सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा इस शक्ति के दुरुपयोग की चर्चा होने लगी। यद्यपि इस शक्ति की आलोचना पहले भी जब-तब होती रही है किन्तु इस निर्णय के बाद आलोचना व्यक्त रूप से होने लगी। मोहन कुमारामगलम की पुस्तक *व्यूडिशियल अपोइन्टमेन्ट* में इसकी विस्तार से चर्चा की गई है कि सर्वोच्च न्यायालय, न्यायिक पुनरावलोकन के अधिवार की आड़ में विधि और नीति निर्माता बनता जा रहा है। मुख्य न्यायाधीश के की निष्पत्ति को लेकर यह आलोचनाएँ उग्र रूप से होने लगी थीं। संक्षेप में यह आलोचनाएँ निम्न बिन्दुओं के इर्द-गिर्द होने लगी हैं—

(i) न्यायपालिका 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' के सिद्धांत से हटकर कानून की उचित प्रक्रिया के सिद्धांत की ओर झुकने लगी है। इसमें यह कहा गया है कि न्यायालय कानूनों की अच्छाई और बुराई देखने व संविधान की भावना की आड़ में अपने दर्शन को राजनीतिक व्यवस्था पर सादने लगा है। संविधान में केवल शाब्दिक व्याख्या की व्यवस्था की गई थी किन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने इससे हटकर कानूनों की अच्छाई और बुराई देखना आरम्भ कर दिया है।

(ii) सर्वोच्च न्यायालय अपने ही निर्णयों का बार-बार पुनरावलोकन करने लगा है। आलोचकों का कहना है कि इससे अनिश्चय की भावना उत्पन्न होती है तथा संविधान और कानूनों पर से जनता का विश्वास उठने लगता है। इस प्रकार की आलोचना 1967 से 1974 तक सर्वोच्च न्यायालय में निषेधों में से कुछ निर्णयों से पुष्ट होती है।

(iii) सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा बहुमत से निर्णय किए जाते हैं और इस आधार पर भी आलोचना की जाती है क्योंकि कभी कभी यह बहुमत बहुत ही संकीर्ण हो सकता है जैसा कि गोलकनाथ के मुकदमे में पांच के मुकाबले छ के संकीर्ण बहुमत से क्रांतिकारी परिणाम लाने वाला निर्णय किया गया था। यह निर्णय औचित्यता की बसौटी पर नीचे के स्तर पर ही माना जा सकता है। इसलिए, ऐसे आधारभूत प्रश्नों या संविधान की मौलिक व्यवस्थाओं के संबंध में सर्वोच्च न्यायालय को सामान्य बहुमत के स्थान पर विशेष बहुमत से निर्णय करने का सुझाव दिया जाने लगा है। कुछ लोग तो सर्वसम्मति से ही निर्णय देने की बात तक करने लगे हैं।

(iv) न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था से कानून अनिश्चितता की अवस्था में बना रहता है। जब तक सर्वोच्च न्यायालय किसी मुकदमे में उसकी वैधानिकता पर अपना निर्णय नहीं दे दे तब तक यह अनिश्चय बना ही रहता है।

इस प्रकार, न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग के कई पक्षों को लेकर आलोचना की गई है, किन्तु संविधान के 42वें संशोधन से इन आलोचनाओं में से कुछ का समाधान हो जाता है। इन सामान्य आलोचनाओं के अलावा अनेक विशिष्ट आलोचनाएँ भी की जाती रही हैं, किन्तु उनका संबंध सर्वोच्च न्यायालय से अधिक है और केवल अग्रत्यक्ष रूप से ही न्यायिक पुनरावलोकन से उनको संबंधित माना जा सकता है इसलिए इनका यहाँ विवेचन करना उपयुक्त नहीं है।

(ड) भारत में न्यायिक पुनरावलोकन का मूल्यांकन (Evaluation of judicial review in India)—भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था के मूल्यांकन में यह कहा जा सकता है कि इस संबंध में निश्चित रूप से यह चार कालों में—1950-1967, 1967-1971, 1971-1976 और 1976 से 42वें संशोधन के बाद, भिन्न-भिन्न प्रकार का रहा है। प्रथम काल (1950-1967) के संबंध में यह कहा जाता है कि न्यायालय कुल मिलाकर, संविधान की धाराओं और व्यवस्थाओं के अनुरूप न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार का प्रयोग करते रहे थे। इस कारण इस शक्ति का क्षेत्र सीमित, सुनिश्चित और स्पष्ट बना रहा। दूसरे काल (1967-1971) में न्यायालय अप्रतिष्ठ आलोचना के शिकार हुए क्योंकि इन्होंने संविधान को ऐसा पतित दस्तावेज बना दिया जिसमें संसद के संशोधन के सीमित अधिकार ही स्वीकार किए गए। इस काल में सर्वोच्च न्यायालय स्पष्ट नीति-निर्माता और बागून बनाने वाला निकाय बन गया। तीसरे काल (1971-1976) में विवाद बना रहा, यद्यपि संविधान के चौबीसवें संशोधन ने संसद की सर्वोच्चता को पुनः स्थापित कर दिया किन्तु न्यायालय और संसद के टकराव का विवाद समाप्त नहीं हुआ। चौथे काल (42वें संशोधन के बाद) में पुनः न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार को प्रथम काल की अवस्था में लाया गया है, किन्तु इसको और भी सीमित कर दिया गया है तथा कई विषय न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार क्षेत्र से पृथक् रखे गए हैं। संविधान की अनेक धाराओं से संबंधित बातों पर न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति को समाप्त हो कर दिया गया है।

इस तरह, भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग में उतार-चढ़ाव धाते रहे हैं। वर्तमान में (1977) न्यायालयों की इससे संबंधित शक्तियों को काफी सीमित कर दिया गया है। इस कारण, अनेक लोग यह शिकाएँ करने लगे हैं कि क्या वर्तमान रूप में न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को यह भूमिका निभाने की अवस्था में रख सकेगा, जिसकी संकल्पना संविधान निर्माताओं ने की थी? इस प्रश्न या शका का उत्तर तो भविष्य ही दे सकेगा। आशा यही की जा सकती है कि सर्वोच्च न्यायालय शापद परिवर्तित परिस्थितियों में भी उपयोगी भूमिका निभाता रहेगा और न्यायिक पुनरावलोकन एक ऐसी शक्ति के रूप में प्रयुक्त होता रहेगा जो व्यवस्था को जोड़ने और संस्थाओं में साम्य बनाए रखने का मार्ग प्रशस्त होगा।

राजनीतिक दल एवं दल पद्धतियाँ (Political Parties and Party Systems)

राजनीतिक दल आधुनिक राजनीति की जीवन डोर (life-line) बन गए हैं। यह आधुनिक व आधुनिकीकरण में लगे राजनीतिक समाजों की सृति होने के कारण किसी न किसी रूप में हर लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था में अनिवार्यतः विद्यमान पाए जाते हैं। वर्तमान समय में राजनीतिक दल आधुनिकता के प्रतीक समझे जाने के कारण निरकुश से निरकुश व्यवस्था में भी प्रस्थापित किए जाने लगे हैं। लोकतन्त्र शासनों में तो राजनीतिक दलों का आधारभूत स्थान रहता है। इन प्रणालियों में राजनीतिज्ञों के राजनीति में प्रवेश का एक मात्र संस्थागत साधन राजनीतिक दल ही होते हैं। लोकतन्त्र शासन-व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल ही राजनीतिक चेतना के केन्द्र होते हैं। इन व्यवस्थाओं में राजनीतिक प्रक्रिया राजनीतिक दलों की घुरी के इर्द गिर्द ही घूमती दिखाई देती है। निरकुश व लोकतन्त्र शासन-व्यवस्थाओं में राजनीतिक दलों की सर्वव्यापकता से यही निष्कर्ष निकलता है कि राजनीतिक विकास की कुछ परिस्थितियों में राष्ट्यों के लिए दलों के बिना काम चलाना कठिन ही नहीं, शायद असम्भव हो जाता है। इससे स्पष्ट है कि राजनीतिक दल हर प्रकार की राजनीतिक प्रणाली में महत्वपूर्ण कार्य निष्पादित करते हैं। इनका हर व्यवस्था में महत्व है।

राजनीतिक दल की परिभाषा (DEFINITION OF POLITICAL PARTY)

राजनीतिक दल की परिभाषा करना राजनीतिशास्त्रियों के लिए प्रथमी सिरदर्द (conceptual headache) बन गया है, क्योंकि इसकी परिभाषा कई दृष्टिकोणों की जा सकती है। राजनीतिक दलों के संगठन के सिद्धांत व कार्यक्रम के आधार से लेकर इनके कार्यों व प्रकृति के आधार पर इनको परिभाषित करने के प्रयास किए गए हैं। यहाँ केवल कुछ ही आधारों पर की गई परिभाषाएँ दी जा रही हैं।

बर्क ने राजनीतिक दल की संगठन सिद्धांती परिभाषा देते हुए लिखा है—“राजनीतिक दल व्यक्तियों का एक ऐसा समूह है जिसके सदस्य सामान्य सिद्धांतों पर सहमत हों और सामूहिक प्रयत्नों द्वारा राष्ट्रीय हित को प्रोत्साहित करने के लिए एकता के सूत्र में

यधे हो।¹ यह परिभाषा आधुनिक राजनीतिक दल की प्रकृति व कार्यविधि का कोई स्पष्टीकरण नहीं करती है। इससे यह भी स्पष्ट नहीं होता है कि सामूहिक प्रयत्न किस प्रकार से संचालित होंगे? इस परिभाषा से राजनीतिक दल और दबाव समूहों में कोई अन्तर नहीं रह जाता है। अतः यन् द्वारा दी गई परिभाषा राजनीतिक दल के सगठन सिद्धांत की सुस्पष्ट व्याख्या तक ही सीमित होने के कारण आधुनिक राजनीतिक दल की अर्थपूर्ण व उपयोगी परिभाषा नहीं मानी जा सकती।

रेने तथा वेन्डल ने अपनी पुस्तक 'डेमोक्रेसी एण्ड अमेरिकन पार्टी सिस्टम' में राजनीतिक दल की कार्यत्मक (functional) परिभाषा देते हुए लिखा है 'राजनीतिक दल संगठित स्वायत्त समूह है जो सरकार की नीतियों एवं कर्मचारियों पर अन्ततः नियन्त्रण प्राप्त करने की भाषा में चुनाव व उम्मीदवारों का नामांकन करते हैं और चुनाव लड़ते हैं।'² इस परिभाषा से राजनीतिक दल की संरचना व वास्तविक प्रकृति का बोध नहीं होता है। इसी तरह यह परिभाषा राजनीति दल के केवल राजनीतिक कार्यों का उल्लेख करने के कारण एकपक्षीय परिभाषा ही कही जा सकती है। आधुनिक राजनीति दल सरकार की नीतियों को नियन्त्रित करने और चुनाव सचो से बड़ी अधिक व्यापक कार्य करने लगे हैं। अतः रेने तथा वेन्डल द्वारा दी गई परिभाषा भी उपयुक्त नहीं रह गई है।

एल्डरसेल्ड ने अपनी पुस्तक 'पोलिटिकल पार्टिस एंड बिहेवियरल अर्गनलिसिस' में राजनीतिक दलों की व्यवहारवादी (behavioural) परिभाषा दी है। उससे सिखा है कि 'दल एक शासनसत्त या राजनीति है, यह एक सूक्ष्म राजनीतिक व्यवस्था है। इसकी एक सत्ता संरचना होती है और शक्ति नियन्त्रण के विशिष्ट प्रतिमान होते हैं। इसकी प्रतिनिध्यात्मक प्रक्रिया होती है, एवं निर्वाचन प्रणाली रहती है तथा आंतरिक व्यवस्था सदस्यों का समाधान करने, गन्तव्यों की व्याख्या करने और नेताओं की भर्त्ता की एवं उप-प्रक्रिया होती है। कुल मिलाकर दल एक निर्णय प्रक्रिया है।'³ यह परिभाषा राजनीतिक दल की संरचना, कार्यविधि तथा प्रकृति की विस्तृत व्याख्या करती है। परन्तु इस परिभाषा से राजनीतिक दल अन्ततः समूह गतिविधि की इकाई बनकर रह जाता है। यह सब एक सामाजिक समूह व विक्षेपक दबाव समूह के बारे में भी कहा जा सकता है। इस परिभाषा में राजनीतिक दल की व्यावहारिकता पर अत्यधिक बल दिया गया है। अतः यह परिभाषा भी मान्य नहीं ठहरती है।

राबर्ट सी० बोन ने अपनी पुस्तक 'एक्शन एण्ड आरगैनाईजेशन एन इन्ट्रोडक्शन टू कन्टेम्परेरी पोलिटिकल साइंस' में 'राजनीतिक दल की संरचनात्मक प्रवर्तक' (organizational)

¹ Edmund Burke, *Thoughts on the Causes of Present Discontents Works*, Vol 1, p 530

² Austin Ranney and Willmore Kendall, *Democracy and the American Party System* New York Harcourt, 1956, p 85

³ Samuel J Eldersveld, *Political Parties: A Behavioural Analysis* Chicago, Rand McNally, 1964, p 1

(structural-functional) आधार पर परिभाषा की है। उसके अनुसार "राजनीतिक दल व्यक्तियों का ऐसा संगठन है जो अपने उद्देश्यों को सरकार पर औपचारिक नियंत्रण प्राप्त करके समाज में मूल्यों के आधिकारिक विवरण में प्राथमिकता के प्रकरण (priority items) बनाने का प्रयत्न करता है।"⁴ इसी से मिलती-जुलती परिभाषा ला पालोम्बारा ने अपनी पुस्तक पालिटिक्स विदइन नेशनस में दी है। उसने लिखा है, 'राजनीतिक दल एक औपचारिक संगठन है जिसका स्व चेतन व प्रमुख उद्देश्य ऐसे व्यक्तियों को सार्वजनिक पदों पर पहुँचाना व उन पर बनाए रखना है जो अकेले या किसी से मिलकर शासनतन्त्र पर नियंत्रण रखेंगे।'⁵ इन परिभाषाओं में राजनीतिक दल के वर्तमान व सम्भावित सघर्षरत अभिजनों से सम्बन्धों का आधार लिया गया है। इन परिभाषाओं से न केवल राजनीतिक दल की संरचना का स्पष्टीकरण होता है वरन् उसके उद्देश्य, कार्य और कार्यविधि का भी बोध हो जाता है। अतः यह परिभाषाएँ वर्तमान समय में राजनीतिक दल के वास्तविक रूप का ज्ञान कराने वाली होने के कारण अधिक उपयुक्त मानी जा सकती हैं। यह दोनों ही परिभाषाएँ यथार्थवादी (realistic) कही जा सकती हैं। इससे राजनीतिक दल की वास्तविकता का स्पष्टीकरण भी हो जाता है। यही स्पष्ट करने के लिए बोन तथा ला पालोम्बारा राजनीतिक दल को शासनतन्त्र का नियंत्रक संगठन ही मानते हैं। दलों का शासनतन्त्र पर नियंत्रण करने का सक्षम इसलिए प्रमुख माना जाता है क्योंकि सरकारी तन्त्र सार्वजनिक नीतियों के निर्धारण, क्रियान्वयन, व्याख्या और अधिनिर्णय (adjudication) से पर्याप्त सम्बन्ध रखता है। इसी तरह वे दल के औपचारिक संगठन पर भी बल देते हैं। इसी आधार पर राजनीतिक दल को जन आन्दोलनों, डीली-डीली सरपना वाले अभियानों, जन-प्रदर्शनों व जन विरोधी तथा अन्य प्रकार के सामूहिक व्यवहारों से पृथक् किया जा सकता है। अतः राजनीतिक दल एक विशेष प्रकार का संगठन है जिसके विशिष्ट लक्षण होते हैं तथा यह विविध प्रकार के समूह संगठनों से मिलता-जुलता हुआ होते हुए भी अपनी पृथक् पहचान रखता है।

राजनीतिक दल की विशेषताएँ (CHARACTERISTICS OF POLITICAL PARTY)

हर प्रकार का राजनीतिक संगठन राजनीतिक दल नहीं होता है। यह सम-उद्देश्य से प्रेरित संगठन के रूप में भी परिभाषित नहीं किया जा सकता। ऐसे तो अनेक समूह हो सकते हैं। यह तो ऐसा संगठन है जो या तो अकेले ही या दूसरे राजनीतिक दलों के सहयोग से राजनीतिक सत्ता प्राप्त करना चाहता है। प्रत्येक राजनीतिक दल का पहला और प्रमुख उद्देश्य सत्ता प्राप्ति के लिए या सत्ता में बने रहने के लिए अन्य दलों, समूहों व संगठनों पर

⁴Robert C. Bone, *Action and Organization: An Introduction to Contemporary Political Science*, New York, Harper and Row, 1972, p. 93

⁵Joseph La Palombara, *Politics Within Nations*, New York, Prentice Hall, Inc., 1974 p. 509

प्राप्त करने या उसे बनाए रखने के सस्य से ही उत्प्रेरित रहता है। अन्यथा राजनीतिक दल और हित समूहों में कोई मौलिक अन्तर ही नहीं किया जा सकता। अतः आधुनिक राजनीतिक दल मूल रूप से 'सत्ता संरचना या सूक्ष्म राजनीतिक व्यवस्था' कहे जाने लगे हैं। राष्ट्रीय हितों की साधना, सदस्यों में मतों और सिद्धान्तों की एकता तथा मतदान और उसके निर्णय में विश्वास जैसे परम्परागत लक्षण अब राजनीतिक दल की यथार्थ प्रकृति के चित्रक नहीं जाने जाते हैं। यह सब सैद्धान्तिक विवेकताएँ हैं और अधिकांश राजनीतिक दलों के बारे में खरी नहीं उतरती हैं। आजकल कुछ विशेष परिस्थितियों में राजनीतिक दल द्वारा बल प्रयोग करके सत्ता प्राप्त करना भी अनुचित नहीं माना जाता है।

राजनीतिक दलों के अध्ययन उपागम या दृष्टिकोण (APPROACHES TO THE STUDY OF POLITICAL PARTIES)

बीसवीं शताब्दी में राजनीतिक दलों की हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में केन्द्रीय भूमिका बन गई है। अब दलों के महत्त्व को सभी स्वीकार करते हैं। राजनीतिक दलों में अत्यधिक विविधता वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं के अनुकूल ढलने की क्षमता होने के कारण इनका महत्त्व तेजी से बदलने वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में बराबर बना रहता है। इनकी भूमिका में हेर फेर आ सकता है परन्तु इनकी सन्निध्यता बनी रहती है। यही कारण है कि आधुनिक समय में राजनीतिक दलों का गहराई से अध्ययन किया जाने लगा है। वेबर, बोस्ट्रोमोरस्की, माइन्स, म्युन और डूवरजर जैसे श्रेष्ठतम विद्वानों ने राजनीतिक दलों के विभिन्न अध्ययनों का सिलसिला शुरू किया। परन्तु इनके द्वारा हुए अध्ययन बहुत कुछ परम्परागतता के ढाँचे में संचित रहे जो आज विविध प्रकार के कार्य करने वाले दलों पर लागू नहीं होते हैं। अतः राजनीतिक दलों की परिवर्तित परिप्रेक्ष्य में समझने के प्रयास किए जाने लगे। ऐल्डसंवेल्ड, मेकनाली, लैसरसन, ऐण्टर, मैकडोनाल्ड, ला पालोम्बारा, बीनर, हस्टोव, सारटोरी, पाई, ब्लोम्डेल, मर्सेल और मैन्नीबिस जैसे विद्वानों ने राजनीतिक दलों का नए दृष्टिकोणों से अध्ययन और तुलनाएँ करके इनकी प्रकृति और भूमिका को समझने का प्रयास किया है। आधुनिक समय में राजनीतिक दलों के अध्ययन के सम्बन्ध में मुख्यतया दो दृष्टिकोण प्रचलित हैं। अनेक विद्वानों ने दलों के अध्ययन का संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक दृष्टिकोण प्रयोग में लिया है तो अन्य विद्वानों ने राजनीतिक दलों को 'व्यवस्था दृष्टिकोण' से विवेचित करना ठीक माना है। इन दोनों ही दृष्टिकोणों में राजनीतिक दल को व्यापक सदर्भ में सक्रिय माना गया है। इन दोनों में न मौलिक अन्तर है और न ही यह एक-दूसरे से पूर्ण स्वतन्त्र व पृथक् कहे जा सकते हैं। इनमें केवल मात्रात्मक अन्तर है तथा अध्ययन का दलों के पहलू विशेष पर बल ही इन्हें अलग-अलग उपागम बनाने वाला कहा जा सकता है। इनका सदिष्ट विवेचन करके इनका अन्तर समझा जा सकता है।

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम (Structural Functional Approach)

राजनीतिक दलों के अध्ययन के इस दृष्टिकोण में दलों की संरचनाओं व प्रक्रियाओं को उनके मौलिक कार्यों व गतिविधियों में रूपान्तरित करके समझने का प्रयास किया जाता है। इस प्रकार राजनीतिक दलों के कार्यों को या तो अभिव्यक्तात्मक (expressive) या शासनात्मक कार्यों में विभक्त करके या ऐसे कार्यों में, जैसे, नेताओं की भर्ती, चुनावों में प्रत्याशियों का चयन, चुनाव प्रचार, मतों का संगठन, नीति निर्धारण इत्यादि में परिणित करके इनकी किसी राजनीतिक व्यवस्था में भूमिका व महत्व को समझा जाता है। इस दृष्टिकोण में राजनीतिक दल किसी व्यवस्था में जो कार्य करते हैं उनको महत्वपूर्ण मानकर उन्हीं कार्यों के आधार पर उनका वर्गीकरण किया जाता है। अतः इसमें यह देखने के बजाय कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में द्विदलीय पद्धति है या बहुदलीय पद्धति है, यह देखा जाता है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दल वास्तव में क्या कार्य करते हैं? इन्हीं कार्यों के आधार पर राजनीतिक दलों की प्रकृति का स्पष्टीकरण करने का प्रयास किया जाता है। प्रारम्भिक अध्ययनों में अमरीका के राजनीतिक दलों को इसी तरह विवेचित किया गया था। इस दृष्टिकोण में यह देखने का प्रयत्न कि वास्तव में कोई दल किसी व्यवस्था में क्या कार्य करता है, इसे यथार्थवादी दृष्टिकोण बना देता है। इस दृष्टिकोण के समर्थकों की मान्यता है कि दलों की संरचनाओं व उनकी गतिविधियों में साव्यवी सम्बन्ध रहता है तथा यह सब राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति के साथ गठबन्धित होने के कारण राजनीतिक दलों की गतिविधियाँ, राजनीतिक दलों की संरचनाओं, राजनीतिक व्यवस्थाओं की विशेषताओं तथा स्वयं राजनीतिक दलों की प्रकृति को समझने में सहायक हो जाती है। राजनीतिक दलों के अध्ययन का यह दृष्टिकोण दलों की सक्रियता को ही आधारभूत मानता है तथा इसी के आधार पर विभिन्न दल व्यवस्थाओं का निरूपण करता है। अतः यह उपागम संरचनाओं की गतिविधियों में रूपान्तरित मानकर ही दलों का अध्ययन करने पर चल देता है। इसलिए दलों के इस अध्ययन दृष्टिकोण को यथार्थवादी व व्यवहारवादी कहा गया है।

व्यवस्था उपागम (Systems Approach)

राजनीतिक दलों को बृहत्तर राजनीतिक व्यवस्था का अभिन्न भाग मानकर दल व्यवस्था के रूप में भी विश्लेषित किया जा सकता है। इनको राजनीतिक व्यवस्था के अभिन्न भाग के रूप में देखने वाला दृष्टिकोण व्यवस्था का उपागम कहा जाता है। इसमें राजनीतिक दलों को राजनीतिक व्यवस्था की प्रक्रियात्मक अभिव्यक्ति का महत्वपूर्ण प्रेरक माना जाता है। ईस्टन तथा बामन्ड द्वारा प्रतिपादिग 'रूपान्तर कार्य' हर राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दल ही करते हैं, क्योंकि राजनीतिक दलों ने द्वारा ही राजनीतिक भागों व सम्पत्तियों का विशिष्ट सरकारी नीतियों में रूपान्तरण होता है। राजनीतिक दलों के अध्ययन का यह दृष्टिकोण, दलों को दल व्यवस्थाओं के रूप में राजनीतिक व्यवस्था से सम्पर्कशील मानकर चलता है। इसमें दलों की राजनीतिक व्यवस्था से स्वतन्त्र व पृथक् सक्रियता स्वीकार नहीं की जाती है। इस दृष्टिकोण में यह माना

गया है कि राजनीतिक दल क्या करते हैं और क्या कर सकते हैं ॥ नहीं कर सकते हैं यह दलों की प्रकृति से कही अधिक राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति से निमित्त होने के कारण राजनीतिक दलों के अध्ययन में, इनकी राजनीतिक व्यवस्था से पारस्परिकता ही प्रमुख रूप से देखनी चाहिए। अतः दलों के अध्ययन के व्यवस्था उपागम में राजनीतिक दलों को राजनीतिक व्यवस्था ने अन्तर्गत ही एक उपव्यवस्था के रूप में सन्निहित मानकर समझने का प्रयास किया जाता है।

राजनीतिक दलों के अध्ययन के दोनों दृष्टिकोण अपवर्जक या अनग्न्य होते हुए भी एक दूसरे के सहायक तथा पूरक हैं। चाहे दलों की सक्रियता ने सदस्यों में देखा जाय या राजनीतिक व्यवस्था के अभिन्न अंग के रूप में, राजनीतिक व्यवस्था ने अन्तर्गत ही सक्रिय माना जाए दोनों ही व्यवस्थाओं में इनकी गतिविधियों व कार्यों की ही इनके अध्ययन, विश्लेषण व सामान्यीकरण का आधार माना गया है। अतः यह दोनों उपागम एक दूसरे से गुंथे हुए कहे जा सकते हैं। दोनों ही दृष्टिकोणों में, दलों की नीति निर्धारण, भर्ती समाजीकरण और संचार की व्यापक व बृहत्तर प्रक्रियाओं में सम्मिलित करने की समझने की बात कही गई है। इन दोनों ही दृष्टिकोणों में, राजनीतिक दलों को केवल दलों के रूप में नहीं देखकर व्यापक राजनीतिक व्यवस्था के अभिन्न अंग के रूप में ही समझने की बात पर बल दिया गया है। इनमें यह माना गया है कि राजनीतिक दल, किसी समाज के संस्थागत ढाँचे, समूह व्यवस्था व उसमें विद्यमान विभिन्न विभाजनों के परिवेश से पूर्णतया गठबन्धित रहते हैं। इसलिये इनको, इस परिवेश से पृथक् करने नहीं, इसी परिवेश ॥ सदस्यों में समझना आवश्यक व उपयोगी होता है। अतः राजनीतिक दलों के अध्ययन से दोनों ही उपागम उपयोगी व आवश्यक हैं। इनके अध्ययन में, इस उपागम या उस उपागम के स्थान पर आजकल दोनों ही उपागमों का सम्मिश्रित ढंग से प्रयोग अधिक प्रचलित है।

राजनीतिक दलों की उत्पत्ति (ORIGIN OF POLITICAL PARTIES)

राजनीतिक दल आधुनिक और आधुनिकीकरण-उन्मुखी राजनीतिक व्यवस्थाओं की सृष्टि हैं। यह राजनीतिक आधुनिकता की सतान व उत्प्रेरक (catalyst) दोनों ही हैं। यह जन-राजनीति (mass politics) का सगठनात्मक उपकरण होने के कारण, लोकतान्त्रिक या प्रतियोगी राजनीतिक व्यवस्थाओं के अलावा अन्य सभी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में भी उत्पन्न होने की प्रवृत्ति रखते हैं। सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं में किसी न किसी प्रकार की राजनीतिक सहभागिता की सम्भावनाएँ निहित होती हैं। अतः राजनीतिक दलों की उत्पत्ति की परिस्थितियाँ हर राजनीतिक समाज में कम या अधिक मात्रा में विद्यमान रहती हैं। राजनीतिक दलों का आधुनिक रूप में विकास बहुत कुछ मताधिकार के विस्तार के साथ जोड़ा जाता है, परन्तु यह विचार बहुत कुछ विवादस्पद है। सा पालोम्बारा व माइनर वीनर की मान्यता है कि 'जन राजनीतिक

व्यवस्था की गतिविधियाँ येबीदगी के एक स्तर तक पहुँच जाती है, या जब राजनीतिक सत्ता की धारणा में यह विचार भी सम्मिलित हो जाता है कि जनता उसमें सहभागी हो या उसमें नियंत्रित की जाए, तब राजनीतिक दलों का उद्भव होता है।¹⁷ इन्होंने राजनीतिक दलों की उत्पत्ति के सम्बन्ध में तीन सिद्धान्तों का उल्लेख किया है। यह सिद्धान्त निम्नलिखित हैं—(क) सस्यात्मक सिद्धान्त, (ख) ऐतिहासिक संकट सिद्धान्त, तथा (ग) विनासवाद सिद्धान्त।

(क) सस्यात्मक सिद्धान्त (Institutional Theories)

राजनीतिक दलों की उत्पत्ति के सस्यात्मक सिद्धान्त के अनुसार राजनीतिक दल, राजनीतिक व्यवस्था के सस्यात्मक परिवेश से उत्पन्न होते हैं। इन सिद्धान्तों के अनुसार राजनीतिक व्यवस्थाओं की आंतरिक संरचनागत संरचनाओं से राजनीतिक दलों की उत्पत्ति का वातावरण प्रस्तुत होता है। इनमें राजनीतिक दलों की उत्पत्ति राजनीतिक व्यवस्था के सस्यात्मक ढाँचे से जुड़ी हुई मानी गई है। पीटर मर्कल ने अपनी पुस्तक *माडर्न कम्पैरेटिव पोलिटिक्स*¹⁸ में राजनीतिक दलों की उत्पत्ति के सस्यात्मक सिद्धान्तों में तीन संरचनाओं का उल्लेख किया है। उसके अनुसार यह दलों की उत्पत्ति की प्रेरक और उनमें विविधता के लिए उत्तरदायी है। यह है—(i) संसदें, (ii) सस्यात्मक सत्ता का छितराव और (iii) निर्वाचन प्रणालियाँ।

पीटर मर्कल के अनुसार राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में संसदागत परिवेश की भूमिका सर्वाधिक रही है। राजनीतिक व्यवस्था में विधेय प्रचार की संसदागत संरचनाओं का निर्माण स्वतः ही उनके अनुसृत दल व्यवस्था का विकास कर देता है। उदाहरण के लिए, किसी राजनीतिक व्यवस्था में निर्वाचन विधान मण्डल की व्यवस्था राजनीतिक दलों को अज्ञान ही उत्पन्न करने वाली व्यवस्था बन जाएगी। अतः राजनीतिक व्यवस्था का सस्यात्मक ढाँचा दलों की उत्पत्ति व उनकी बनाए रखने में बहुत सहायक है। यह निम्नलिखित विवेचन से और अधिक स्पष्ट हो जाएगा—

(i) संसदें (Parliaments)—ब्रिटन और फ्रांस में राजनीतिक दल, विस्तृत होते हुए मताधिकार के समय मतदाता की गीद में जन्मे हैं। संसदों में निर्णय प्रक्रिया प्रभुत्व पर आधारित होने के कारण तुरन्त ही प्रतिनिधियों के दो गुट—निर्णय लेने में सहयोगी तथा निर्णय के विरोधियों का गुट, बन जाते हैं। यह गुट धीरे धीरे स्थायी व औपचारिक संगठन में व्यवस्थित होकर राजनीतिक दल का रूप ले लेते हैं। ड्यूबॉर ने अपनी पुस्तक *पोलिटिकल पार्टिज़न* में दलों की इस प्रकार की उत्पत्ति को दलों की आंतरिक उत्पत्ति कहा है और इसे संसदों से बाहर उत्पन्न होने वाले दलों की बजाए अधिक प्रचलित माना है। दलों की आंतरिक उत्पत्ति का अर्थ है कि दल संसद से ही उत्पन्न होकर राजनीतिक व्यवस्था में प्रवेश करते हैं। इसमें पुनः निर्वाचित होने की विधा में प्रतिनिधि संसद के

¹⁷ *Ibid.*, p. 3

¹⁸ Peter H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970, p. 560

अन्दर पनपे दल को ससद से बाहर लाते हैं। ससदों के बाहर भी दलों की उत्पत्ति हो सकती है। विरोध आंदोलनों या नीति समर्थनों में जनता संगठित होकर राजनीतिक दल का रूप ले लेती है। ससदों के भीतर या बाहर, दोनों ही प्रकार से उत्पन्न दल, सामान्य-तया द्विदलीय व्यवस्था के प्रेरक होते हैं। परन्तु राजनीतिक संस्कृति की विविधता या राजनीतिक सत्ता का वितरण होने की अवस्था में बहुदलीय व्यवस्था भी उत्पन्न हो सकती है। फ्रांस व भारत के राजनीतिक दल इसके उदाहरण कहे जा सकते हैं।

(ii) संस्थात्मक सत्ता का छितराव (Dispersion of institutionalized power) — संस्थात्मक सत्ता का छितराव राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में सहायक होता है। संस्थात्मक शासन-व्यवस्थाओं में प्रादेशिक दलों की उत्पत्ति की प्रेरणा, राजनीतिक शक्ति का विभाजन ही देता है। इसी तरह, शक्तियों के पृथक्करण के कारण कार्यपालिकाओं का जीवन स्वतन्त्रतापूर्वक निश्चित अवधि तक चला रहता है, जिससे दलों की विशेष प्रकृति के विकास में सहायता मिलती है। शक्तियों के पृथक्करण के कारण कार्यपालिका को व्यवस्थापिकाएँ बहुमत बनाने की आवश्यकता नहीं रहती है। इससे सरकार समर्थक व सरकार विरोधी गुटों में विधान मण्डल बिभक्त नहीं रहता है। ऐसी अवस्था में दलों की उत्पत्ति व प्रकृति भिन्न हो जाती है। अमरीका, भारत, फ्रांस, कनाडा व पश्चिमी जर्मनी में दलों की प्रकृति के अन्तर इसकी पुष्टि करते हैं।

(iii) निर्वाचन प्रणालियाँ (Electoral systems) — राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में निर्वाचन प्रणालियों की भूमिका को सभी विचारक स्वीकार करते हैं। दल व्यवस्था के विकास में निर्वाचन प्रणालियों की भूमिका का विस्तार से बीसवें अध्याय में वर्णन किया गया है। यहाँ इतना ही कहना पर्याप्त रहेगा कि हर राजनीतिक व्यवस्था में निर्वाचन प्रणाली तथा दल व्यवस्था का साव्यवही सम्बन्ध रहता है। निर्वाचन प्रणाली का परिवर्तन अन्ततः दल व्यवस्था की प्रकृति में भी परिवर्तन ला देता है। क्योंकि इनमें क्रिया-प्रतिक्रिया का सा सम्बन्ध होता है। परन्तु दल व्यवस्था की उत्पत्ति में अन्य कारक भी प्रभावी होते हैं, अतः किसी राजनीतिक व्यवस्था में दल व्यवस्था की उत्पत्ति व प्रकृति केवल निर्वाचन प्रणाली के द्वारा ही नहीं समझी जा सकती है। उदाहरण के लिए, बहुदल या सामान्य बहुमत प्रणाली (plurality system) अनिवार्यतः द्विदलीय व्यवस्था को स्थापित नहीं करती है। इस प्रणाली से अवश्य ही द्विदलीय व्यवस्था की परिस्थितियाँ प्रस्तुत होती हैं जो अन्ततः दो दल स्थापित कर भी सकती है और नहीं भी कर सकती। ब्रिटेन व अमरीका में द्विदलीय व्यवस्था इस निर्वाचन प्रणाली का सीधा परिणाम मानी जा सकती है परन्तु भारत, कनाडा, आस्ट्रेलिया और श्रीलंका में यही प्रणाली द्विदलीय व्यवस्था की स्थापना करने में सहायक नहीं रही है।

इसी तरह पूर्ण बहुमत प्रणालियाँ (absolute majority) भी द्विदलीय व्यवस्था की स्थापना का प्रमुख आधार हो इनकी पुष्टि भी आनुभविक तथ्यों के आधार पर नहीं की जा सकती। फ्रांस में 1946-1958 के चौथे गणतन्त्र के काल में इस प्रणाली का प्रयोग होता था फिर भी वहाँ कई अन्य कारणों से बहुदलीय व्यवस्था बनी रही थी। आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली अवश्य ही दल व्यवस्था की प्रकृति का निर्णायक आधार नहीं जा

सकती है। इस प्रणाली के कारण छोटे-छोटे दल भी प्रतिनिधित्व प्राप्त करने में सफल हो जाते हैं। अतः यह प्रणाली दलों की उत्पत्ति का प्रमुख कारण हो नहीं बरन दलों की प्रवृत्ति की निर्मायक भी रहती है।

(ख) ऐतिहासिक संकट सिद्धान्त (Historical Crisis Theories)

राजनीतिक दल ऐतिहासिक संकटों व परिस्थितियों से निपटने के लिए स्वतः ही उत्पन्न हो सकते हैं या अभिजनों द्वारा प्रेरित होकर विकसित होते हैं। राजनीतिक दल इतिहास के किसी क्षण-बिन्दु पर महत्वपूर्ण व नये कार्यों के निष्पादन के लिए अचानक ही बनते रहते हैं। उदाहरण के लिए, स्वतन्त्रता आंदोलन व राष्ट्रीय एकता-स्थापन की आवश्यकताओं ने गवर्नित राज्यों में दल व्यवस्था के विकास में बहुत योगदान दिया है। भारत में कांग्रेस पार्टी को 1885 में उत्पत्ति कुछ अंशों तक ऐसा ही हुई। ला पालोम्बारा, माइनर बीनर निपसेट और राकन व अनुमार ऐतिहासिक संकट राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में हमेशा ही अग्रणी रहते हैं। ला पालोम्बारा एवं बीनर³ ने तीन प्रकार के ऐतिहासिक संकटों को राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में प्रमुख माना है। उनके अनुसार यह तीन संकट इस प्रकार हैं— (i) वैधता का संकट (ii) सहयोगिता का संकट और (iii) प्रादेशिक एकीकरण का संकट।

ऐतिहासिक संकट से राजनीतिक व्यवस्था में सत्ताह्रास या विपत्ति अभिजनों को दल के निर्माण का उपयुक्त अवसर मिल जाता है। हर राजनीतिक व्यवस्था में कभी न कभी ऐसी समस्या उत्पन्न हो जाती है कि उसका समाधान करने के लिए राजनीतिक दलों की अनिवार्यता से मजबूर होकर अभिजन दलना निर्माण करते हैं। ला पालोम्बारा ने अपनी पुस्तक पोलिटिक्स विद्वान नैशस में इन संकटों को 'राष्ट्र निर्माण के संकट' कहा है। विविध ऐतिहासिक संकट सिद्धांतों का पृथक्-पृथक् विवेचन करते राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में इनकी भूमिका समझी जा सकती है। अतः हम इनका संक्षेप में जलज-जलज वर्णन करेंगे।

(i) वैधता का संकट (Crisis of legitimacy)—राजनीतिक व्यवस्थाओं में सत्ता की वैधता का संकट उस समय उत्पन्न होता है जब जब तक मान्य रही सरकारी सत्ता क्षीण हो जाए तथा उगरी पुनः लोकप्रिय अभिपुष्टि या जन समर्थन की आवश्यकता अनिवार्य हो जाए। राजनीतिक अस्थिरता से ऐसा ही संकट उत्पन्न हो जाता है। उदाहरण के लिए, फ्रांस में राज्य अस्थिरता ने राजनीतिक दलों की उत्पत्ति का वातावरण, सत्ता की वैधता के प्रश्न से ही उत्पन्न किया था। अथवा हाल ही के वर्षों में साम्राज्यवादी शासकों को समाप्त करने वाले राष्ट्रीय आंदोलनों का आरम्भ भी राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में सहायक रहा है। तीसरे विश्व के अधिकांश राज्यों में राजनीतिक दलों की उत्पत्ति इसी तरह हुई है।

राष्ट्रीय आंदोलनों से सम्बन्धित वैधता के संकट में निर्माणकारी दलों की उत्पत्ति

³ Joseph La Palombara and Myron Weiner, *op. cit.*, p. 7

भी हो सकती है। उदाहरण के लिए भारत के राष्ट्रीय आंदोलन के काल में मुस्लिम लीग की स्थापना इसी तरह ही हुई थी। एशिया और अफ्रीका के अनेक राज्यों में राष्ट्रीय आंदोलन के समय, भाषा, जाति तथा कबीलों के आधार पर आंदोलनकारी दलों का जन्म हुआ है। बर्मा व नाइजीरिया इस प्रकार उत्पन्न दलों के सर्वोत्तम उदाहरण प्रस्तुत करते हैं।

(ii) सहभागिता का संकट (Crisis of participation)—राष्ट्र निर्माण के संकट में सहभागिता के संकट के साथ वर्तमान राजनीतिक दलों की उत्पत्ति विशेष घनिष्ठता रखती हुई दिखाई देती है। मताधिकार में वृद्धि सहभागिता का संकट उत्पन्न करती है। ऐसी अवस्था में सरकार व्यापकतम समर्थन पर आधारित होने के प्रयास में दलों की स्थापना का मार्ग प्रशस्त करती है। मताधिकार को व्यापक बनाने की मांग भी ऐसा ही संकट उत्पन्न करती है। अगर इस प्रकार की मांग के अनुरूप मताधिकार को व्यापक नहीं बनाया जाता है तो जनता शक्ति के माध्यम से सहभागी बनने का प्रयास कर सकती है। अतः शक्ति की परिस्थितियों से बचने के लिए राजनीतिक दलों के माध्यम से सहभागिता के लिए अवसर उपलब्ध कराए जा सकते हैं। ला थालोम्बारा के अनुसार व्यापक मताधिकार के समय जन एकीकरण (mass integration) वाले राजनीतिक दल उत्पन्न हो जाते हैं। ऐसे दल इस बात पर बल देते हैं कि दल की औपचारिक सदस्यता विचारधारा, राजनीतिक स्वरूपीकरण (political articulation) तथा राजनीतिक सक्रियता हो। अतः राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में सहभागिता का संकट भी विशेष महत्त्व रखता है।

(iii) प्रादेशिक एकीकरण का संकट (Crisis of territorial integration)—प्रादेशिक एकीकरण के संकट हर राजनीतिक व्यवस्था के इतिहास में देखे जा सकते हैं। एक ही राजनीतिक व्यवस्था में प्रादेशिक एकीकरण के लिए और ऐसे एकीकरण के विरुद्ध आंदोलन चलाने के लिए राजनीतिक दल गठित होते रहे हैं। ऐसे संकटों में जन समर्थन का सहारा राजनीतिक दल ही उपलब्ध करा सकने के कारण दोनों ही प्रकार के आंदोलन कर्ताओं का प्रयास दलों के रूप में संगठित होने का हो जाता है। तीसरे विश्व के सभी राज्यों में प्रादेशिक एकीकरण के संकट उत्पन्न हुए हैं। इन राज्यों में अनेक दल इन्हीं संकटों के समाधान या समाधान में रुकावट डालने के लिए निर्मित हुए हैं।

राजनीतिक दलों की उत्पत्ति के विभिन्न ऐतिहासिक संकट सिद्धांतों में सम्मिलित तीनों संकटों का कोई व्यवस्थित क्रम नहीं होता है। कभी कभी तो ऐसे संकट एक साथ एक दूसरे के ऊपर छा जाते हैं। ऐसी अवस्थाओं में नागरिक व राजनीतिक व्यवस्था संकटों के भार से इतनी दब सकती है कि वह उनका समाधान ही न कर सके और अराजकता की गुरआत हो जाए। ऐसी अवस्था में राजनीतिक दल भी इतने अधिक घमण्डित हो सकते हैं कि व्यवस्था का टूटना न रोक सके। ऐसी ध्वस्त राजनीतिक व्यवस्थाओं को पुनर्गठित करने के लिए भी राजनीतिक दल उत्पन्न हो जाते हैं। इस तरह उत्पन्न दल भी ऐतिहासिक संकट से उत्पन्न दल ही कहे जाते हैं। लिपसेट तथा

रोनन ने अपनी पुस्तक 'पार्टी सिस्टम्स एण्ड वोटर अलाइन्मेंट'¹⁰ में यूरोपिया राजनीति' दलों की उत्पत्ति को ऐतिहासिक' संघटो के साथ ही जोड़ा है। उनमें अनुसार यूरोप में तीन संघटो के राजनीतिक दलों की उत्पत्ति में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। उनमें द्वारा बताया गए हैं संघटो में सर्वप्रथम संघट शीतहवी व गरमहवी शताब्दी के 'सुधार' व प्रति सुधार आंदोलन है। दूसरा संघट उन्नीसवी शताब्दी में राष्ट्रीय प्रति का है जिसमें एकीकरण व स्वतंत्रता के प्रश्न संघटो के रूप में उभरे तथा तीसरा संघट औद्योगिक प्रति का है। जिसमें कृषि व उद्योगों को एक दूसरे के विरुद्ध खड़ा कर दिया और इनसे दलों के निर्माण को प्रोत्साहन मिला।

(ग) विकासवादी सिद्धांत (Developmental Theories)

अन्य विद्वान राजनीतिक दलों की उत्पत्ति आधुनिकीकरण के परिणामस्वरूप मानते हैं। मतमान में मौजूद जन दलों की औद्योगिक क्रांति की उत्पत्ति माना जाता है। औद्योगिकीकरण के शहरीकरण होता है और इससे ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न होती हैं जिन्हें जन आधारित संगठन बनकर जन सहभागिता की मांग करने लगते हैं। यही जन संगठन सहभागिता की मांग पूरी कराने के लिए दलों का रूप धारण कर लेते हैं। बर्नार्ड माक्स व अन्य विद्वानों का कहना है कि औद्योगिक के दो से सम्भावित अभिजातों को अपनी आकांक्षा पूरी करने के लिए बहुसंख्या में लोगों को शिक्षित करने पड़े संगठित करने का अवसर मिल जाता है। यही संगठन दलों में रूपांतरित होते की क्षमताओं से युक्त होने के कारण कालांतर में दल बन जाते हैं।

औद्योगिकीकरण से मातामात व सत्कार साधनों का विकास होता है। इससे अधिन लोग राजनीतिक प्रक्रिया को प्रभावित करने की अवस्था में एक तरह से धकेल दिये जाते हैं। यह लोग राजनीतिक प्रक्रिया को प्रभावशाली ढंग से प्रभावित करने के लिए संगठित रूप अस्तित्व में कर लेते हैं। उदाहरण के लिए, भारत में उन्नीसवीं शदी के मध्यकाल में अनेक राष्ट्रीयवादी स्वामीय संगठन बने हुए होते पर भी राष्ट्रीय आंदोलन के रूप में राजनीतिक दल का उदय 1885 में तब ही हुआ जब 'कांग्रेस' तार, देश और सत्कार के माध्यम साधनों का व्यवस्थित विकास हो गया था।

सत्कार व साधनात्मक के साधनों के विकास से राजनीतिक व्यवस्था में के दलों परितार (persuery) एक पद्धत बढ़ जाने के कारण इससे प्रभावित स्थायीय अभिजात के द्वीय अभिजातों में सहयोग करने के लिए या उनका विरोध करने व निरुद्धता के रूप में संगठित हो जाते हैं। इससे राजनीतिक जागरूकता में वृद्धि तथा राजनीतिक प्रक्रिया में हस्तक्षेप करने की गति प्रबल होती है। इस प्रकार के हस्तक्षेप के अन्तर प्राप्त करने के लिए प्रभाव जुटाना आवश्यक होता है। यह प्रभाव जुटाने का प्रयास दलों के निर्माण का कारण बनकर दलों को विवक्षित करता है।

औद्योगीकरण राजनीतिक दलों के निर्माण में एक अन्य प्रकार की भूमिका भी निभाता है। औद्योगीकरण से शहरी व गावों का भेद उभर आता है। ग्रामीण क्षेत्रों की हर औद्योगिक राज्य में प्रतिक्रियात्मक अनुक्रिया (reactive response) शहरी सगठनों के विरुद्ध रहती है। राष्ट्रीय विकास के विस्थापक परिणामों का ग्रामीण प्रत्युत्तर, राजनीतिक दलों के रूप में सगठित होने पर ही सम्भव है। अतः विकास के परिणामस्वरूप शहरी व ग्रामीण हित विभेद उत्पन्न होकर राजनीतिक दलों के निर्माण का मार्ग खोल देते हैं। भारत में स्वतंत्र पार्टी व भारतीय साम्यवादी दल (CPI) दोनों ही राष्ट्रीय विकास के विस्थापक परिणामों के कारण ग्रामीण अनुक्रिया के सगठित प्रतिनिधिक रूप में निर्मित हुए थे।

पीटर मर्कल¹¹ ने राजनीतिक दलों की उत्पत्ति का एक और सिद्धांत महत्वपूर्ण माना है। लिपसेट और जॉन लिन्ज द्वारा प्रणिपादित राजनीति के सामाजिक आधार को ध्यान में रखते हुए उसने राजनीतिक प्रतियोगिता के प्रतिमान निर्धारण में सामाजिक समूहों को अत्यधिक महत्वपूर्ण बताया है। इस आधार पर मर्कल ने राजनीतिक दलों की उत्पत्ति का सामाजिक सामूहिक सिद्धांत (social grouping theory) प्रतिपादित किया है। उनके अनुसार समाज की समूह रचना राजनीतिक दलों की उत्पत्ति व विकास की महत्वपूर्ण नियामक होती है। उदाहरण के लिए, एकवर्गी या बहुत कुछ समरूपी समाज में होने पर ऐसी द्विदलीय व्यवस्था विकसित होती है जिसमें राजनीतिक सत्ता हस्तान्तरण की सम्भावनाएं बहुत अधिक होती हैं। ब्रिटेन व अमरीका में दल व्यवस्था की विशेष प्रकृति समाज की समरूपता के आधार पर ही समझी जा सकती है। इसी तरह, भारत, थैलैंड, फ्रांस, कनाडा, आस्ट्रेलिया, जापान, जर्मनी, रूस व चीन में दलों की प्रकृति सामाजिक समूहों के आधार पर ही स्पष्ट की जा सकती है।

राजनीतिक दलों की उत्पत्ति सम्बन्धी विभिन्न सिद्धान्तों के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक दलों की उत्पत्ति का केवल एक कारण भी हो सकता है और एक साथ अनेक कारण या तथ्य भी उनकी उत्पत्ति में सहायक हो सकते हैं। इसी तरह एक ही परिस्थिति में वाली विभिन्न राजनीतिक व्यवस्थाओं में दलों की उत्पत्ति के एक से कारण हों यह आवश्यक नहीं है। उदाहरण के लिए, बर्मा, बंगलादेश व पाकिस्तान में नये दलों की उत्पत्ति के अलग-अलग कारण रहे हैं। यद्यपि इन तीनों राज्यों में से प्रत्येक में एक समय, समान परिस्थितियाँ—सैनिक तानाशाही विद्यमान रही हैं। अतः राजनीतिक दल व ई तथ्यों और अनेक शक्तियों के सम्मिलित प्रभाव से भी उत्पन्न हो सकते हैं या घटना व आवश्यकता विशेष के कारण भी अचानक बन सकते हैं।

दल प्रणालियाँ—अर्थ व वर्गीकरण

(PARTY SYSTEMS—MEANING AND CLASSIFICATIONS)

राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दलों की कार्य प्रणाली, उनकी संरचनाओं और इन संरचनाओं को निर्धारित करने वाले कारकों से निम्नित होती है। इस आधार पर एक-दलीय व्यवस्थाओं व दो-दलीय व्यवस्थाओं में कोई विशेष अन्तर नहीं रह जाता है। गहराई से देखने पर विभिन्न प्रकार की दल व्यवस्थाओं में दलों के द्वारा किये जाने वाले कार्य व राजनीतिक व्यवस्था की आवश्यकताओं की पूर्ति में उनकी भूमिका मोटी समानता रखती है। अतः दल प्रणाली दो या दो से अधिक दलों का स्वतन्त्र व खुले चुनावों में प्रतियोगी होना है, सहो प्रतीत नहीं होती है। यह व्याख्या इस बात पर आधारित है कि दो या अधिक दलों के प्रतियोगी न होने पर राजनीतिक प्रक्रिया के प्रकटीकरण में मौलिक अन्तर आ जाता है। इस कारण, अनेक विद्वान एक दल वाली व्यवस्था को दलीय व्यवस्था में सम्मिलित नहीं करते हैं। हेरी एड्सटोन ने डाक्टरनेशनल इनसाइक्लोपीडिया ऑफ द सोशल साइंसेज पुस्तक में अपने एक लेख 'पार्टी सिस्टम' में इसी मत की पुष्टि करते हुए लिखा है, 'हम एक दल व्यवस्था की अवधारणा को तब तो सही अर्थों में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं हो सकती। अगर दल व्यवस्था का अर्थ निर्वाचन प्रतियोगिता प्रक्रिया में दलीय इकाइयों की अन्त क्रिया है तो एक दल व्यवस्था का विचार बेहूदा है क्योंकि केवल एक ही दल में प्रतियोगिता या अन्त क्रिया नहीं हो सकती।

दल प्रणाली का उपरोक्त अर्थ अधिकांश विद्वानों के द्वारा स्वीकार नहीं किया गया है। उनके अनुसार एक दल वाली शासन-व्यवस्थाओं में भी निर्वाचन प्रतियोगिता होती है। बुनरजर के अनुसार नाजी जर्मनी, फ़ासिस्ट इटली, ताताज़ार के समयम पुर्तगाल तथा 1923 से 1950 तक टर्की में एक दल के होते हुए भी निर्वाचन प्रतियोगिता का अभाव नहीं था। कोलमैन ने भी दल व्यवस्था में संख्या का आधार अस्वीकार करते हुए नाइनोरिया, धाना, सोमालिया, रोडे़शिया और नागालैण्ड को एक से अधिक दलों के प्रतियोगी होने पर भी उन्हें एकदलीय प्रणाली में सम्मिलित किया है। ब्लैकस्टोन इसी तरह मेक्सिको को एकदलीय व्यवस्था वाला राज्य मानते हैं। अतः दल व्यवस्था न सख्यात्मक संघन से परिभाषित की जा सकती है और न ही इसका निर्वाचन प्रतियोगिता के साथ सीधा सम्बन्ध जोड़ा जा सकता है। दल व्यवस्था का आजकल व्यापक अर्थ में प्रयोग किया जाता है। इसमें दलों की संख्या, संरचना, निवारण, उनकी पारस्परिकता इत्यादि अनेक लक्षणों का आधार लिया जाने लगा है। दल व्यवस्थाओं के वर्गीकरण-आधारों के विवेचन से दल व्यवस्था का अर्थ और भी स्पष्ट हो जाएगा। अतः हम दल व्यवस्थाओं के विभिन्न आधारों का उल्लेख करते विभिन्न दल व्यवस्थाओं के अन्तर समझने का प्रयास करेंगे।

ला पालोम्बारा¹² ने दल व्यवस्था के प्रकार का निर्धारण करते समय राजनीतिक दलों

¹² Joseph La Palombara, *op cit*, p. 510

के निम्नलिखित लक्षणों का सदर्थ आवश्यक माना है—

- (1) राजनीतिक दल की विशेषताएँ व लक्षण,
- (2) दलों के पारस्परिक सम्बन्ध,
- (3) दल या दलों का समाज के अन्य वृत्तों (sectors) से सम्बन्ध, और
- (4) दलों की क्रियान्वयनता को प्रभावित करने वाली तत्त्व ।

दल व्यवस्थाओं को इस आधार पर वर्गीकृत किया जा सकता है । सा पालोम्बारा तथा माइसन बीनर ने इसी आधार को लेकर दल व्यवस्थाओं की दो मोटी श्रेणियों का उत्प्रेषण किया है । उनके अनुसार दल व्यवस्थाओं को दो प्रकार—प्रतियोगी दल व्यवस्थाएँ व अप्रतियोगी दल व्यवस्थाएँ—की माना जा सकता है ।

हेरी एक्सटीन¹³ ने दल व्यवस्थाओं के तीन नियामक प्रमुख माने हैं । उसके अनुसार किसी दल को केवल सङ्घा के आधार पर किसी दल व्यवस्था में रखना उपयुक्त नहीं है । इसी तरह वह केवल निर्वाचन प्रतियोगिता को भी दलों को, दल व्यवस्थाओं में वर्गीकृत करने का ठोस आधार नहीं मानता है । उसके अनुसार दलों को दल व्यवस्थाओं में वर्गीकृत करते समय निम्नलिखित बातों का आधार रखना अधिक तर्कसंगत है—

- (1) सामान्य राजनीतिक व्यवस्था व उसकी उप-संरचनाएँ,
- (2) सामाजिक संरचना व संस्कृति, और
- (3) स्वयं दल का इतिहास ।

एक्सटीन की मान्यता है कि दल व्यवस्थाओं को, राजनीति की व्यापक और उसके अन्य पहलुओं के प्रति उनकी अनुक्रियात्मकता के सन्दर्भ में ही समझा जा सकता है । इसी तरह दल व्यवस्थाओं को, सामाजिक-सांस्कृतिक शक्तियों के राजनीतिक संयुक्तक के साधन के रूप में देखा जा सकता है । राजनीतिक दल का अतीत भी उसके दल व्यवस्था विक्षेप में रखने का आधार बनाया जा सकता है । सम्बन्धित अतीत वाले राजनीतिक दल की गतिविधियाँ अतीत के सन्दर्भ से नियमित रहती हैं । ऐसे दल का कार्य मार्ग बहुत कुछ निश्चित रहने के कारण दिशा निर्देश की क्षमता प्रस्तुत कर देता है । इस प्रकार, एक्सटीन ने दल व्यवस्थाओं को अत्यधिक व्यापक सन्दर्भ में रखकर ही वर्गीकृत करने का सुझाव दिया है ।

सारटोरी¹⁴ ने भी दल व्यवस्थाओं के वर्गीकरण में केवल सङ्घा ही के आधार को भ्रातिपूर्ण कहा है । उसने दलों के वर्गीकरण में, इनके वैचारिक फासले, वैचारिक उपग्रह तथा सत्ता वान या उनके सत्ता में आने की सम्भावना को ध्यान में रखने की बात नहीं है । उसके अनुसार दल व्यवस्था के रूप का निर्धारण करते समय दलों की सङ्घा का आधार छोड़ा नहीं जा सकता है, परन्तु केवल सङ्घा का ही आधार लेना गुमराह होना

¹³ Harry Eckstein, "Political Parties Party Systems," in S. Neumann (Ed.), *Modern Political Parties*, Chicago: University of Chicago Press 1956, p. 439.

¹⁴ G. Sartori, "The Typology of Party Systems—Proposals for Improvement," in S. Rokkan and E. Alford (Eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, New York, Free Press, 1970, pp. 322-52.

है। अतः उसने दल व्यवस्थाओं का वर्गीकरण करने के लिए त्रिमुखी आधार प्रतिपादित किया है। यह त्रिमुखी आधार है—

- (1) राजनीतिक दलों की संख्या,
- (2) दलों की विचारधारा की प्रकृति, और
- (3) दलों में विखण्डन की मात्रा (fragmentation)

सारटोरी दल प्रणालियों के वर्गीकरण में संख्या के आधार को भ्रान्तिपूर्ण मानकर भी इस आधार को स्पष्ट करने से इनकार करता है। उसका कहना है कि दलों की संख्या अपने आप में दलों के लक्षण प्रकट करने वाली है। अतः इसे छोड़ा नहीं जाना चाहिए। उदाहरण के लिए, किसी राजनीतिक व्यवस्था में दो दलों का होना ही राजनीतिक व्यवस्था, राजनीतिक दलों तथा निर्वाचन प्रणालियों के बारे में बहुत कुछ स्पष्ट प्रस्तुत कर देता है।

ब्लोन्डेल²³ ने भी दलीय प्रणालियों के वर्गीकरण के आधारों की खोज की है। उसके अनुसार भी केवल संख्या को देखकर किसी देश की दल प्रणाली के स्वरूप निर्धारण का प्रयास अशुभ प्रयास है। वह दल प्रणाली के वास्तविक रूप, उसकी प्रकृति, उसके विकास की स्थिति तथा दलों के प्रतिमानित सम्बन्धों के वर्गीकरण के आधार मानता है, परन्तु उसकी मान्यता है कि दलों में इतनी विविधताएँ व विशिष्टताएँ हैं कि केवल इन्हीं आधारों पर किया गया वर्गीकरण विशेष उपयोगी नहीं रहता है। इसलिए वह इन आधारों के साथ कुछ अन्य तथ्यों को भी जोड़ने की बात कहता है। उसके अनुसार निम्नलिखित तथ्य भी दल प्रणाली के प्रकार के निर्माणक होते हैं—

(1) राजनीतिक दलों की क्रिया-कलाप की दृष्टि से गणना और देश की राजनीति में उनकी भूमिका।

(2) राजनीतिक व्यवस्था में दल की शक्ति, इस शक्ति के माप में दल की सदस्य संख्या, मतदान प्रतिशत और व्यवस्थापिका में उसे प्राप्त स्थानों की संख्या को आधार बनाया जा सकता है।

(3) दलों में विचारधारा सम्बन्धी अन्तर।

(4) दलों के समर्थन का आधार।

(5) दलों का संगठन।

ब्लोन्डेल ने इन पाँच तथ्यों के आधार पर दल व्यवस्थाओं के पाँच प्रकार माने हैं। यह हैं—एकदलीय, द्विदलीय, टाई-दलीय, एक दल-प्रधान बहुदलीय, तथा बहुदलीय योग दल प्रणालियाँ। ब्लोन्डेल का यह वर्गीकरण विशेष परिशुद्धता युक्त नहीं है। इसमें बर्मा, चीन तथा मेक्सिको एकदलीय प्रणाली के वर्ग में ही रखे जाएंगे जबकि इन तीनों ही राज्यों में दल की गतिविधियाँ बहुत कुछ भिन्नता रखती हैं।

दल-प्रणाली के अर्थ व दलों के दल-प्रणालियों में वर्गीकरण के आधारों का विवेचन

²³Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, London, Weldenfold, 1969, p. 402.

करने समग्र यह बात स्पष्ट हो जानी है कि इन व्यवस्था का सर्वोत्तम अर्थ नहीं किया जा सकता। इसी तरह इन व्यवस्था के वर्गीकरण के आधारों पर भी विद्वानों में पर्याप्त मतभेद विद्यमान है। अतः यहाँ पर राजनीतिक दलों के कुछ प्रमुख वर्गीकरण ही प्रस्तुत करना उपयुक्त रहेगा।

एलेन बाल का वर्गीकरण (Alan Ball's Classification)

एलेन बाल¹⁶ के अनुसार, इन पद्धतियों के कई वर्गीकरण सम्भव हैं। चाहे कोई भी वर्गीकरण हम प्रयोग में लाए, इसमें जांच करने की बात सिर्फ़ इतनी है कि वह वर्गीकरण हम ऐसे मानान्य निष्कर्षों पर पहुँचाए जो सही व सूचनाप्रद हों। उसके अनुसार इन व्यवस्थाओं की बहुत बड़ी संख्या होने के कारण वर्गीकरण की कोई भी योजना बिल्कुल सही नहीं होगी। वर्गीकरण के आधारों की अनिश्चिता के कारण भी इन व्यवस्थाओं के वर्गीकरण में यह पेंचीदगिया उत्पन्न होती हैं। दलों का संघालन इन पद्धतियों के अन्तर्गत होना है और पद्धति का प्रकार इन के आचरण पर गहरा प्रभाव डालता है। जैसे स्पष्ट विचारोंवाले वान बेन्नीट्टन, अनुशासित राजनीतिक दल का द्विदलीय पद्धति या बहुदलीय पद्धति के अन्तर्गत अलग-अलग आचरण होता है। अतः इन व्यवस्थाओं का वर्गीकरण केवल प्रयोगी दलों की संख्या के आधार पर करने में भी काफी सावधानियाँ रखनी आवश्यक है। बड़े दलों की संख्या समान होने हुए भी इन व्यवस्थाओं के बीच महत्वपूर्ण अन्तर होते हैं। इस तरह, यदि हम द्विदलीय, बहुदलीय तथा एकदलीय व्यवस्थाओं के बीच अन्तर करें तो ब्रिटिश और अमेरिकी दल पद्धतियाँ एक प्रकार में आएँगी और बहुदलीय पद्धतियाँ होने के कारण इटली व स्वीडन में इन पद्धतियों को एक साथ वर्गीकृत करने की गलती की जाएगी तथा रूस, तजानिया व बर्मा की एकदलीय प्रणालियों को एक ही खाने में रख दिया जाएगा। स्पष्ट, तजानिया व बर्मा की पद्धतियों को एक प्रकार की मानना एकदलीय पद्धति के सामान्य लक्षणों के विषय में सही ज्ञान का परिचय देना नहीं होगा। अतः इन व्यवस्थाओं के वर्गीकरण में सावधानियाँ व मनकताएँ रखकर ही उपयोगी वर्गीकरण किया जा सकता है। वर्गीकरण के आधारों को स्पष्ट व सुनिश्चित बनाकर ही वर्गीकरण करना होगा। एलेन बाल ने दलों की संख्या, उनकी संरचना तथा उनकी ताकत के सुनिश्चित आधार लेकर निम्नलिखित इन व्यवस्थाएँ बनाई हैं—(1) अस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियाँ (indistinct two party systems), (2) स्पष्ट द्विदलीय पद्धतियाँ (distinct two party systems), (3) कार्यबहु बहुदलीय पद्धतियाँ (working multi-party systems), (4) अस्थिर बहुदलीय पद्धतियाँ (unstable multi-party systems), (5) प्रभावी दल पद्धतियाँ (dominant party systems), (6) एकदलीय पद्धतियाँ (one party systems), (7) सर्वाधिकारी एकदलीय पद्धतियाँ (totalitarian one party systems)।

(1) अस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियों में दलीय विचारधाराओं पर कम दल दिया जाता है, अधिकतर सरचना का अभाव और मतों को जीतने के बायों पर ध्यान केंद्रित किया जाता है। इस पद्धति में दल बेद्विष्ट होते हैं और कुछ श्रेष्ठजनों को आगे बढ़ाने के स्थान पर व्यक्तिगत गुणों पर आधारित ख्याति पर अधिक निर्भर रहते हैं। समुन्नत राज्य अमरीका तथा आयरलैण्ड भी दलीय पद्धतियों को अस्पष्ट द्विदलीय पद्धतिया कहा जा सकता है।

(2) सुस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियों में दल अधिक केंद्रित होते हैं। पश्चिम जर्मनी और आस्ट्रेलिया की दलीय पद्धतियों के अन्तर्गत भी यही स्थिति है। वे दल विशिष्ट धार्मिक जाटिलताओं को लेकर वनों पर आधारित होने की प्रवृत्ति रखते हैं। इस पद्धति के अन्तर्गत चुनावी लड़ाई में विचारधारा की टक्कर राजनीति को कुछ अधिक सरल बना देती है। इन पद्धतियों में गतदीय स्तर पर अल्पमत दलों का अस्तित्व अवश्य रहता है, किन्तु इन छोटे दलों के समर्थन सहित या बिना इनके समर्थन के, दो बड़े दलों में से एक अपनी स्थिर सरकार बनाने में समर्थ होता है। आम तौर पर सुस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियों में सरकार अगल विधि अनुसूचित या प्रधनमन्त्री के विधान मण्डल की भय करने के पक्ष में होने तक बनी रहती है। इस प्रकार पश्चिम जर्मनी में फ्री डेमोक्रेट्स, आस्ट्रेलिया में कट्टी पार्टी तथा ब्रिटेन में लिबरल पार्टी जैसी तीसरी पार्टियों के होते हुए भी इन देशों की द्विदलीय पद्धतियों के आवश्यक संक्षणों में गड़बड़ी पैदा नहीं हो सकी है। अतः ब्रिटेन, पश्चिम जर्मनी व आस्ट्रेलिया सुस्पष्ट द्विदलीय व्यवस्थाओं के उदाहरण कहे जा सकते हैं।

(3) कार्यबहु बहुदलीय पद्धतिया वे दल पद्धतिया हैं जो दो से अधिक दल वाली होती हैं और स्पष्ट द्विदलीय पद्धतियों के समान आचरण करती हैं—खास तौर से सरकारों की स्थिरता के सम्बन्ध में। इस प्रकार स्वीडन तथा नार्वे में सोशल डेमोक्रेटिक पार्टिया हैं जिनका विरोध उदारवादी, कृषक, अनुदारवादी, क्रिश्चियन पार्टिया जैसी कई केन्द्र से दायें की पार्टिया करती हैं पर सुनिमादी स्थिति यह रहती है कि या तो सोशल डेमोक्रेटों की सरकारें बनती हैं, जिसे संसद में काम चलाने के लिए बहुमत प्राप्त हो जाता है अथवा नार्वे की तरह वेन्द से दायें की पार्टियों की स्थिर सम्मिलित सरकार बन जाती है। अतः स्वीडन व नार्वे में कार्यबहु बहुदलीय पद्धतिया कही जा सकती हैं।

(4) अस्थिर बहुदलीय पद्धतियों में सरकार की स्थिरता का अभाव होता है। ऐसी पद्धतियों वाले राज्यों में सरकारें अधिकतर नेत्र की पार्टियों के साथ साझेदारी से बनती हैं, जिनका विरोध दक्षिण और बाय की पार्टिया करती हैं। इस प्रकार की दल पद्धति का सर्वोत्तम उदाहरण इटली में मिलता है। इटली की संसद में कम से कम आठ पार्टियों का प्रतिनिधित्व रहता है और द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद से आज तक (1977) कोई भी पार्टी बहुमत में नहीं आ सकी है। क्रिश्चियन डेमोक्रेट दल सबसे बड़ा दल है। अतः यही सरकार बनाने वाली पार्टी रह गई है, जिसने 'दाई' या 'बाई' तरफ को झुकी हुई छोटी पार्टियों के साथ साझेदारी से इटली का शासन चलाया है। ऐसी दलीय पद्धतियों वाले राज्यों में सरकारों का पतन जल्दी-जल्दी होता रहता है लेकिन एक सरकार के पतन

के बाद अधिकतर थोड़े समय में ही दूसरी सरकार बन जाती है। यह दूसरी सरकार लगभग उस पूर्ववर्ती सरकार, जिसके पतन ने इसके गठन की परिस्थिति पैदा की थी, की तरह ही होती है।

(5) प्रभावी दल पद्धतियाँ वे पद्धतियाँ हैं, जिनके अन्तर्गत दल प्रतियोगिता चलने दी जाती है लेकिन एक ऐसे दल का उदय होता है जो दूसरे सब दलों पर छा जाता है। भारत प्रभावी दल पद्धति का अच्छा उदाहरण है—आजादी के बाद से 1977 तक राष्ट्रीय स्तर पर भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ही एकमात्र शासक दल है। बहुत से दूसरे दल भी मौजूद हैं और उन्हें प्रभावी दल से खुली प्रतियोगिता की छूट दी गई है। यहाँ तक कि कुछ एक छोटे दलों ने कई भारतीय राज्यों के शासन पर जब-तब नियंत्रण भी किया है। मेक्सिको में भी ऐसी ही पद्धति है। यहाँ पार्टिदो रिबोल्यूशिनैरियो इस्टीम्युगिनाल (PRI) ने 1917 से कोई भी राष्ट्रपतीय चुनाव नहीं हारा है। लेकिन यह अपने महत्त्व-हीन प्रतिद्वंद्वी, पार्टिदो एसियो नेशनल (PAN) को चुनावों में हर स्तर पर टक्कर लेने देता है। भारत और मेक्सिको की तुलना दल पद्धतियों की कुछ कठिनाइयों की ओर संकेत करती है। इन दोनों देशों में प्रभावी दल और चुनावी प्रतियोगिता है फिर भी प्रतियोगी दलों पर कांग्रेस का नियंत्रण पी० ए० एन० पर पी० आर० आई० के नियंत्रण से कम है।

(6) एकदलीय पद्धतियों की सही परिभाषा करना दुष्कर है। इस श्रेणी में मिश्र से लेकर तजानिया तक रखे जा सकते हैं। मिश्र में समाजवादी सच का निर्माण नातिकारी विशिष्ट वर्ग में सरकार को व्यापक जन समर्थन दिलाने के लिए किया था। तजानिया में एक ही दल, तजानिया अफ्रीकी राष्ट्रीय, सच के अन्दर गुटों में खींचतान और चुनावी प्रतियोगिता के लिए इजाजत रहती है। कीनिया एकदलीय पद्धति का उदाहरण माना जा सकता है। शेख मुजीब के समय में बंगला देश तथा वर्तमान में बर्मा भी एकदलीय पद्धतियों के प्रवर्ग में ही रखे जाते हैं। इन पद्धतियों में चुनावी प्रतियोगिता का पूर्णतया अभाव नहीं होता है। दल में ही गुट, चुनावी खींचतान करने की कुछ-कुछ छूट रखते हैं।

(7) सर्वाधिकारी दल पद्धतियों को एकदलीय पद्धतियों से कई बातों में भिन्न पाते हैं। इन पद्धतियों में सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक सक्रियता के सब पहलुओं पर दल का अत्यधिक नियंत्रण रहता है। इनमें प्रभावी विचारधारा पर बल दिया जाता है तथा केवल शासक दल के हाथों में ही राजनीतिक अभिजन की भर्ती होती है। रूस, चीन, पूर्वी जर्मनी व अन्य साम्यवादी देशों में सर्वाधिकारी एकदलीय प्रणालियाँ पाई जाती हैं।

एलेन बाल के द्वारा किया गया वर्गीकरण व्यापक और गहरात्मक होते हुए भी सीमित उपयोगिता रखता है। यह वर्गीकरण की बहुत बारीक योजना होते हुए भी सामान्य निष्कर्षों पर पहुँचाने में सहायक नहीं है। इससे दल पद्धतियों के अन्तर्गत होने वाले जटिल परिवर्तनों की पृष्ठभूमि का संकेत भी नहीं मिलता है। यह बात सही है कि दल पद्धतियों के अन्तर्गत होने वाले परिवर्तनों का निर्धारण जटिल होता है तथा इन परिवर्तनों को अलग-अलग करके समझना कठिन है फिर भी वर्गीकरण की योजनाओं में दल पद्धतियों की गहरात्मक तात्त्विकी अनदेखी नहीं की जा सकती। अतः दल व्यवस्थाओं के वर्गी-

करण की बहुत बारीक योजनाओं के मुकाबले में मोटी या सामान्य योजनाएँ इस कारण श्रेष्ठतर हो जाती हैं क्योंकि, उनमें दल की संरचनाओं के मत्यात्मक पहलुओं का समावेश सम्भव होता है। इस प्रकार के वर्गीकरण की योजना ला पालोम्बारा और माइनर बीनर के द्वारा प्रस्तुत की गई है।

ला पालोम्बारा तथा बीनर का वर्गीकरण (La Palombara and Myron Weiner's Classification)

दल व्यवस्थाओं का वर्गीकरण कई अन्य आधारों पर भी किया जा सकता है। ला पालोम्बारा तथा माइनर बीनर¹⁷ ने दल प्रणालियों को चुनावी प्रतियोगिता के आधार पर वर्गीकृत किया है। इन्होंने उन राजनीतिक दलों को जो चुनावी प्रतियोगिता में स्वतन्त्रतापूर्वक सम्मिलित रहते हैं, प्रतियोगितात्मक दल पद्धति की श्रेणी में तथा उन दलों या दल को जिनमें ऐसी प्रतियोगिता का अभाव होता है, अप्रतियोगितात्मक दल पद्धति की श्रेणी में रखा है। इन दोनों प्रकार की दल पद्धतियों का पृथक्-पृथक् वर्णन इस प्रकार है—

(क) प्रतियोगी दल प्रणालियाँ (The competitive party systems)—प्रतियोगी दल प्रणाली की व्याख्या करते हुए ला पालोम्बारा तथा बीनर ने लिखा है कि 'प्रतियोगी दल प्रणाली में सत्ताकूट दल या दलों का मिला-जुमा गठबन्धन अपने आपकी सरकार के नियंत्रक के रूप में रहने के लिए प्रतियोगी वातावरण में संपर्कशील रहता है। ऐसे वातावरण के लिए यह आवश्यक है कि जो सत्ता से बाहर है वे बिना हिंसा का सहारा लिए, सत्ता के अन्दर वाली को सैद्धान्तिक व विधिक रूप से हटा सकें। भारत, मलेशिया, श्रीलंका, अमरीका, कनाडा, आस्ट्रेलिया व पश्चिमी यूरोप के राज्यों में ऐसी ही दल प्रणाली पाई जाती है। प्रतियोगी दल प्रणाली में सभी द्विदलीय व बहुदलीय पद्धतियाँ सम्मिलित होती हैं किन्तु बारीकी से देखने पर ब्रिटेन व अमरीका की द्विदलीय पद्धति में भी अन्तर दिखाई देते हैं। अतः प्रतियोगी दल प्रणाली में भी अनेक प्रकार के दलपद्धति प्रतिमान पहचाने जा सकते हैं।

ला पालोम्बारा तथा बीनर ने प्रतियोगी दल पद्धति का, दलों की आन्तरिक विशेषताओं तथा राजनीतिक व्यवस्था में सरकार पर नियंत्रण बनाए रखने की विधि के आधार पर उप-पद्धतियों में वर्गीकरण किया है। राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दलों के द्वारा सत्ता की अदल बदल किस सीमा तक होती है इस आधार पर दल पद्धतियाँ दो प्रकार की मानी गई हैं। इन्होंने यह दो पद्धतियाँ—उत्तरीय दल पद्धतियाँ (turnover party systems) व आधिपत्यवादी दल पद्धतियाँ (hegemonic party systems) मौलिक अन्तरों वाली बताई हैं, किन्तु यह दोनों प्रकार की पद्धतियाँ, दो-दो रूप रख सकती हैं। दलों की आन्तरिक विशेषताओं के आधार पर इनमें से हर एक पद्धति में या तो विचार-धारा का प्राधान्य हो सकता है या फलपूलकता का जोर हो सकता है। अतः इन दोनों आधारों पर राजनीतिक दलों की प्रतियोगी दल पद्धतियों को चार प्रकार की उप-श्रेणियों

¹⁷Joseph La Palombara and Myron Weiner, *op cit*, pp 33-41.

में वर्गीकृत किया जा सकता है। यह चार प्रकार की उप-श्रेणियाँ इस प्रकार हैं—

- (1) आधिपत्ययी-वैचारिक दल पद्धतियाँ (Hegemonic Ideological)
- (2) आधिपत्ययी फलमूलक दल पद्धतियाँ (Hegemonic Pragmatic)
- (3) उलटनीय-वैचारिक दल पद्धतियाँ (Turnover Ideological)
- (4) उलटनीय फलमूलक दल पद्धतियाँ (Turnover Pragmatic)

आधिपत्ययी वैचारिक दल पद्धतियाँ—जिस दल पद्धति में केन्द्रीय प्रवृत्ति विचारधारा की है तथा सत्तारूढ़ दल या दलों का मिलता-जुलता समूह सम्बन्धी अवधि तक सरकार पर नियंत्रण रखता है, ऐसी दल पद्धति को आधिपत्ययी वैचारिक दल पद्धति कहा जाता है। ऐसी पद्धति में सत्तारूढ़ दल या दलों का गठबन्धन बार-बार चुनावी प्रतिभोगिता के द्वारा सत्ता में अपने आपको बनाए रखने की अवस्था में रहता है। अमरीका में न्यू डील (New deal) और फेयर डील (Fair deal) के समय ऐसी ही दल पद्धति रही थी। विश्वयुद्ध के बाद जापान की राजनीति में लिबरल दल का छाया रहना, अभी तक नार्वे में डेमोक्रेटिक सोशलिस्ट दल का सरकार पर नियंत्रण तथा स्वतन्त्रता के बाद भारत में कांग्रेस दल का 30 वर्ष तक सगानार सत्ता में बना रहना, इन देशों की दल पद्धतियों को आधिपत्ययी-वैचारिक दल पद्धति की श्रेणी में ला देता है।

आधिपत्ययी फलमूलक दल पद्धतियाँ—इनमें केन्द्रीय प्रवृत्ति तथ्यात्मकता की ओर झुकी रहती है। इनमें राजनीतिक दल सम्बन्धी अवधि तक सत्ता में बने रहते हैं तथा राजनीतिक दल विकास के मार्ग पर भ्रष्ट गति से चलते हैं, क्योंकि ऐसी पद्धतियों में दलों की तेजी से आगे बढ़ने वाली शक्ति के रूप में विचारधारा की प्रेरणा का अभाव रहता है। अमरीका में 1896 से 1932 तक रिपब्लिकन दल ऐसी ही पद्धति बन गया था।

उलटनीय-वैचारिक दल पद्धतियाँ—इनमें दलों की केन्द्रीय प्रवृत्ति विचारधारा की रहती है किन्तु सत्ता में दलों की जल्दी-जल्दी बदला-बदली होती रहती है। इस प्रकार की पद्धतियों में समाज दो या अनेक विचारधारा आयातों में बराबर बराबर विभक्त रहता है जिससे कोई भी दल अपनी विचारधारा के अनुसार बनाई गई नीतियों की शासन-तन्त्र के माध्यम से श्रियान्वित करना असम्भव पाता है, तथा एक के बाद दूसरा दल सत्ता में आने पर उसके पूर्ववर्ती दल द्वारा लागू की गई वैचारिक नीतियों को उलटने का प्रयास करता है। ऐसी दल पद्धतियों में सत्तारूढ़ दल या दलों की हेरा-फेरी मौलिक उभयल पुषल व खलवली उत्पन्न कर देती है। ऐसे वैचारिक दल जो सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक परिवर्तन से प्रतिबद्ध हों, परिवर्तन के स्थान पर आधिपत्ययी अवस्था चाहेंगे परन्तु परिस्थितियाँ ऐसा करने में बड़ी बाधा बनकर खड़ी हो जाती हैं। फ्रांस की दल व्यवस्था इसी प्रकार की है।

उलटनीय-फलमूलक पद्धतियाँ—इनमें राजनीतिक दल बार-बार सत्ता में आने-जाने की केन्द्रीय प्रवृत्ति के कारण, सत्ता में आते ही तेजी से आगे बढ़ने का कार्यक्रम अपनाते हैं। ऐसी पद्धति वाले राजनीतिक दलों में वैचारिक मतभेद आधारभूत नहीं होते हैं। सामान्य परिस्थितियों में अमरीका व ब्रिटेन में राजनीतिक दल इस प्रकार की श्रेणी में रखे जा

सकते हैं।

{ प्रतियोगी दल पद्धति को इन उप-श्रेणियों से स्पष्ट होता है कि राजनीतिक दल की वैचारिक, फलमूलक या आधिपत्यकी और उत्तमनीय प्रवृत्ति हम दलों की आर्थिक, सामाजिक व राजनीतिक विकास में प्रमिका समझाने में सहायक होती है। अतः प्रतियोगी दल पद्धतियों के उपरोक्त उप-विभाजन दलों की संरचना, दलों की कार्यविधि व दलों के राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धों के बारे में व्यापक जानकारी देने वाले बड़े जा सकते हैं।

(ख) अप्रतियोगी दल-प्रणालिया (The non competitive party systems) — एकदलीय पद्धतियों में सामान्यतया चुनावी प्रतियोगिता का अभाव रहता है। एक दल प्रतिमान परिभाषा से ही आधिपत्यकी प्रकार का होता है, किन्तु यह सम्भव है कि मौजूदा एक दल परिस्थिति अन्ततः प्रतियोगी बन जाए। ला पालोम्बारा तथा बीनर के अनुसार राष्ट्रीय एकीकरण की स्थापना, अपेक्षाकृत आधुनिक अव्यवस्था का विकास तथा अन्य महत्वपूर्ण समस्याओं व मामलों के पूर्ण होने पर राजनीतिक आधुनिकीकरण की स्वाभाविक गति का कई बार एक दल परिस्थिति में प्रतियोगी दलों की अवस्था प्रारम्भ हो सकती है किन्तु एक दल पद्धतियों की संरचना, कार्यविधि तथा नेतृत्व इतना बड़ा होता है कि अन्य दलों की उत्पत्ति नहीं होने दी जाती है। अतः अप्रतियोगी दल प्रणालियों में एक दल से अधिक दलों का होना ही विरोधाभास है। वैसे एक दल होना ही इन पद्धतियों में पर्याप्त अन्तर पाए जाते हैं। ला पालोम्बारा तथा बीनर ने अप्रतियोगी दल प्रणालियों में तीन उप-श्रेणियाँ करके इनको तीन प्रकार की माना है। यह तीन प्रकार निम्नलिखित हैं—

- (1) एक दल निरकुशता पद्धति (one-party authoritarian)
- (2) एक दल बहुलवादी पद्धति (one-party pluralistic)
- (3) एक दल सत्ताधिकारी पद्धति (one-party totalitarian)

एक दल निरकुशता पद्धति में, एक अग्रगण्य या एकात्म्य (monolithic) विचारधारा आधुनिकीकरण असर्वाधिकारवादी दल सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था पर आच्छादित रहता है। इस प्रकार की दल पद्धति में विराटी सदस्यों की जानकारी या राष्ट्रवादी मिश्रितों का प्रति देशद्रोही तथा सुरक्षा व एकता के लिए खतरा कहकर दम दिया जाता है। इस प्रकार की पद्धतियों में राष्ट्र का महत्त्व व आकांक्षाएँ एक ही दल से साक्षात्कार रखनी हैं। सामान्यतया ऐसी दल पद्धति में दल व राष्ट्र का एक ही वैचारिक व्यक्ति द्वारा नियंत्रण में निहित रहता है। फ्रैंको (Franco) का समय स्पेन, एनड्रूसा के समय घाना, डाइम (Diem) के समय दक्षिण वियतनाम तथा वर्तमान समय में क्यूबा, बर्मा और माली जैसे देशों में एक दल निरकुशता पद्धति पाई जाती है।

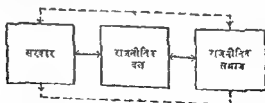
एक दल बहुलवादी पद्धति वास्तव में अर्थ निरकुशता है। इनमें एक ऐसा दल होता है जो मजबूत व बहुलवादी दृष्टिकोण में कठोर वैचारिक के स्थान पर तत्पारमक व अन्य संपत्तियों को निष्पक्षता में खर्च करने के बजाय अपने में आत्मगर्वाह करने वाला होता है। एक दल निरकुशता पद्धति में यह दल पद्धति इस बात में भिन्नता रखती है कि इसमें

रखता है। यह एक ही साथ मध्यवर्ती, स्वतन्त्र या व्यापित परिवर्त्य के रूप में प्रत्यात्मक भूमिका निभा सकता है या इनमें से कोई एक भूमिका भी निष्पादित कर सकता है। राजनीतिक दल की परिवर्त्य के रूप में इन तीनों भूमिकाओं का पृथक्-पृथक् वर्णन करके ही इस रूप में दल की भूमिका का सही मूल्यांकन किया जा सकता है—

(1) मध्यवर्ती परिवर्त्य के रूप में दल की भूमिका (Role of political party as an intervening variable)-- राजनीतिक दल मध्यवर्ती परिवर्त्य के रूप में महत्वपूर्ण भूमिका बजा करता है। इस रूप में दल सरकारी तन्त्र तथा राजनीतिक समाज के बीच में आदान-प्रदान की कड़ी का काम करता है। यह समाज और सरकार को जोड़ता है। इस रूप में दल क्षेत्रीय हितों को एक-दूसरे के करीब लाते हैं, भौगोलिक दूरियों का निवारण करते हैं और कभी-कभी विभक्त कर देने वाली शासन मरचनाओं में सामंजस्य स्थापित करते हैं। राजनीतिक दल की इस रूप में भूमिका हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में रहती है। मध्यवर्ती परिवर्त्य के रूप में दल की भूमिका के दो पहलू होते हैं। जब यह सत्तास्थ हो, तब इसकी भूमिका में उस अवस्था की भूमिका से थोड़ा अन्तर आ जाता है जब यह सत्ता में बाहर होता है पर यह अन्तर मात्रात्मक ही होता है, प्रकारात्मक नहीं हो सकता। मध्यवर्ती परिवर्त्य के रूप में दल की तीन सामान्य भूमिकाएँ होती हैं—

- (1) दल सरकार की नीतियों को अपने समर्थकों व आम जनता के लिए व्याख्या करता है और सरकार के कार्यों के बारे में जनता को समझाता है।
- (2) राजनीतिक व्यवस्था में उठने वाली मांगों को सरकार तक पहुँचाता है।
- (3) सत्ता में बने रहने के लिए या सत्ता में आने के लिए सोकमत की परख में लगा रहता है।

अतः मध्यवर्ती परिवर्त्य के रूप में राजनीतिक दलों की अत्यधिक महत्वपूर्ण भूमिका रहती है। यह सरकार और समाज के बीच की हर बात में दखल देने के साथ ही साथ मध्यस्थ भी बनते हैं। मध्यवर्ती परिवर्त्य के रूप में दलों की भूमिका को चित्र 17.1 में चित्रित किया जा सकता है।

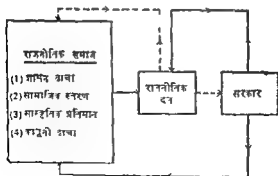


चित्र 17.1

चित्र 17.1 में सरकार व समाज के बीच सम्पर्कता का महत्वपूर्ण माध्यम राजनीतिक दल ही को दर्शाया गया है। दल की मध्यवर्ती परिवर्त्य के रूप में भूमिका सर्वत्र सभी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में पाई जाती है, किन्तु इस रूप में दल की भूमिका

लोकतांत्रिक समाजों में अधिक प्रभावी रहती है। निरंकुश व सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाओं में एक ही दल के कारण प्रतियोगी राजनीति का अभाव होता है। अतः दल की मध्यवर्ती परिवर्त्य के रूप में भूमिका नाम मात्र की ही रह जाती है। प्रतियोगी दल पद्धतियों में दल की ऐसी भूमिका नहीं रहकर यह वास्तविक बन जाती है। महात्मा कि कोई भी राजनीतिक प्रक्रिया दल के सक्रिय हस्तक्षेप के बिना निष्पादित ही नहीं हो पाती है।

(2) आश्रित परिवर्त्य के रूप में दल की भूमिका (Role of political party as a dependent variable)—राजनीतिक दल शून्य में कार्य नहीं करते हैं। यह राजनीतिक व्यवस्था में कार्यरत रहते हैं। इनका कार्य सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक व सांस्कृतिक पर्यावरण में ही संचालित होता है। अतः अपने चारों तरफ के वातावरण से दल न केवल प्रभावित होते हैं वरन् उससे उनकी गतिविधियाँ बहुत कुछ सीमित व नियमित भी होती हैं। किसी देश की शासन संरचना की प्रकृति, समाज का स्तरण (stratification) का विभाजन, व्यवस्थित चिंतन व क्रिया को प्रभावित करने वाला सांस्कृतिक ढांचा और दल क्रिया को नियंत्रित व प्रभावित करने वाले कानून, राजनीतिक दल की आश्रित परिवर्त्य के रूप में ही भूमिका निभाने के लिए चारों तरफ से दबाते रहते हैं। आश्रित परिवर्त्य के रूप में हर राजनीतिक दल निम्नलिखित भूमिका निभाता है— (1) राजनीतिक समाज की संरचना व समाज के सांस्कृतिक प्रतिमान को प्रभावित करने वाली राजनीतिक प्रक्रिया को जोड़ना सरल करना और स्थिर बनाना। (2) समाज की संरचनाओं व उप-व्यवस्थाओं में समन्वय स्थापित करना। (3) पर्यावरण में होने वाले परिवर्तनों के अनुरूप अपने को ढालते हुए समाज की सम्पूर्ण समूह व्यवस्था के अनुकूलन में योग देना। आश्रित परिवर्त्य के रूप में दलों की भूमिका की चित्र 17.2 में चित्रित किया जा सकता है।

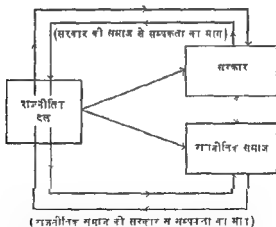


चित्र 17.2 राजनीतिक दल की आश्रित परिवर्त्य के रूप में भूमिका

चित्र 17.2 में राजनीतिक दल एक तरफ तो सरकार के द्वारा तथा दूसरी तरफ

समाज की व राजनीतिक व्यवस्था की संरचनाओं के ऊपर आश्रित होकर ही सक्रिय रहता है। इस रूप में दल अपने कार्यों व भूमिका में बाधित हो रहता है। वह हर स्तर पर नियमित व प्रतिबन्धित रहकर ही सक्रिय होता है।

(3) स्वतन्त्र परिवर्त्य के रूप में दल की भूमिका (Role of political party as an independent variable)—राजनीतिक दल अत्यधिक एकीकृत उप-संस्कृति के रूप में भी देखा जा सकता है। इस रूप में दल सम्पूर्ण समाज का नियामक बन जाता है। मौलिक तथा गत्यात्मक ताकत के रूप में राजनीतिक दल सामाजिक व राजनीतिक व्यवस्था को नियन्त्रित करने की व्यवस्था में होने के कारण इन दोनों से स्वतन्त्र बन जाता है। द्विदलीय व बहुदलीय प्रणालियों में दलों का प्रभाव व भूमिका कई शक्तियों व विचारों से सीमित रहती है किन्तु एकदलीय पद्धति में ऐसा कोई प्रतिबन्ध नहीं रहता है। अतः स्वतन्त्र परिवर्त्य के रूप में राजनीतिक दल विचारधारा कार्यक्रम की रूपरेखा के अनुसार व्यापकित समाज की स्थापना करने के लिए समाज व सरकार दोनों का ही नियन्त्रक, निर्देशक व निरोधक रहता है। इस रूप में दल की भूमिका निम्न प्रकार की रहती है— (i) समाज व सरकार दोनों का निर्देशन करना व उन पर नियन्त्रण रखना। (ii) विचारधारा के अनुसार सम्पूर्ण संस्थात्मक व्यवस्थाओं को ढालना। (iii) कार्यक्रम की क्रियान्विति में आने वाली सभी प्रक्रियात्मक व संरचनात्मक बाधाओं को दूर करना।



चित्र 173 राजनीतिक दल की स्वतन्त्र परिवर्त्य के रूप में भूमिका

स्वतन्त्र परिवर्त्य के रूप में राजनीतिक दल सभी प्रकार के नियन्त्रण से मुक्त रहता है तथा समाज व्यवस्था व शासन तन्त्र की पूरी तरह से नियन्त्रित व निर्देशित करता है। इस रूप में इसकी भूमिका सर्वाधिकारी शासन-व्यवस्थाओं में ही सम्भव है। इन

व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल ही राजनीतिक चेतना का केन्द्र होता है। सारी राजनीतिक सक्रियता दल के माध्यम से गुजरती है और वही शासन तथा जोड़-तोड़ का उपकरण होता है। अतः स्वतन्त्र परिवर्तन के रूप में दल की भूमिका न केवल व्यापक होती है अपितु एकाधिकारी व व्यक्तिगत तथा सामाजिक गतिविधि के सभी पहलुओं की नियंत्रक भी होती है।

विभिन्न परिवर्तनों के रूप में राजनीतिक दलों की भूमिका के विवेचन से यह स्पष्ट होना है कि दल अनेक प्रकार के कार्य करते हैं। राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति, स्वयं दलों की संरचनाएँ तथा शासन ढाँचे की विशेषताएँ राजनीतिक दलों के कार्यों की नियामक होती हैं, किन्तु राजनीतिक दलों के कुछ कार्य ऐसे हैं जो इन सबसे प्रभावित रहते हुए भी हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में इनके द्वारा निष्पादित होते हैं। हम यहाँ राजनीतिक दलों के ऐसे ही सामान्य कार्यों का उल्लेख कर रहे हैं।

राबर्ट सी० बोन्¹⁹ ने राजनीतिक दलों के व्यापक कार्यों की चर्चा की है। उसके अनुसार हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दल सक्रिय रहते हैं। यह सामान्यतया हर राजनीतिक व्यवस्था में एक ही प्रकार के विचारों वाले व्यक्तियों के व्यवस्थित ढंग से संगठित होने का साधन प्रस्तुत करते हैं। बोन् राजनीतिक दलों के कार्यों में (i) संगठन, (ii) मार्गों के व्यवस्थित संशोधन, (iii) नेताओं की भर्ती, (iv) सत्ता का वैधीकरण, (v) नीति का निर्धारण, (vi) शासन उत्तरदायित्व, और (vii) जाधुनिकीकरण के कार्यों को प्रमुख मानते हैं। उसके अनुसार हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दल कम या अधिक मात्रा में यह कार्य करते हुए पाए जाते हैं। लोकतांत्रिक राजनीतिक समाजों में राजनीतिक दलों के यह कार्य चुनावी प्रतियोगिता के अवसरों पर ही अधिक व्यावहारिक बनते हैं, किन्तु निरंकुश व सर्वाधिकारी राजनीतियों में तो दल हर समय इन कार्यों को व्यवहार में निरन्तर करते रहते हैं।

राजनीतिक दलों के कार्यों के बारे में न्यूमैन²⁰ भी राबर्ट सी० बोन् से मिलते-जुलते विचार रखता है। किन्तु उसके अनुसार प्रजातांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दलों के कार्य निरंकुश व सर्वाधिकारी शासन-व्यवस्थाओं में उनके कार्यों के समान नहीं हो सकते। सर्वाधिकारी शासन में दल का एकाधिकार होने के कारण न केवल उसकी कार्य शैली में अन्तर आता है बरन, उसकी कार्यक्षमता की अक्षमता के कारण उसके कार्य भी भिन्न हो जाते हैं। अतः यह लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक दलों व कार्यों को सर्वाधिकारी शासन में उनके कार्यों से पृथक् मानकर इनका अलग-अलग विवेचन करता है। उसके अनुसार लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल—(i) अस्त-व्यस्त एवं बिखरी जन-दण्डों को संगठित करन, (ii) नागरिकों को राजनीतिक उत्तरदायित्व की दृष्टि से शिक्षित बनाने, (iii) शासन और जनमन को जोड़ने वाली कड़ी का प्रतिनिधित्व करने एवं (iv) नेताओं के चुनाव का कार्य करते हैं।

¹⁹Ibid., pp 96-97

²⁰Sigmund Neuman (Ed), *Modern Political Parties*, Chicago, University of Chicago Press, 1956

न्यूमैन के अनुसार अधिनायकवादी दल बाहर से लोकतांत्रिक दलों से भिन्न नहीं दिखाई देते हैं। उनके सिद्धांत और कार्य लोकतांत्रिक धारणा लिये रहते हैं। वे भी यही कार्य करते हैं। सर्वाधिकारी दल भी अस्त-व्यस्त जन-इच्छा को समर्थित करने, व्यक्तियों को समूह में आवद्ध करने, जनमत तथा शासन को जोड़ने वाली कड़ी का उत्तरदायित्व निभाने व इसके साथ ही नेताओं के चुनाव की व्यवस्था करने का कार्य करते हैं, परन्तु न्यूमैन का कहना है कि इतना होते हुए भी, नेताओं व अनुयायियों की उनकी अवधारणाओं की लोकतांत्रिक धारणाओं से पूर्ण प्रतिकूलता के कारण इन कार्यों का अर्थ आधार-भूत रूप से बदल जाता है। अतः सर्वाधिकारी दल—(1) जन-इच्छा पर एकात्म नियंत्रण, (2) व्यक्तियों पर एकरूपता का लादना, (3) समाज व राज्य के मध्य सम्पर्क के लिए केवल माय ऊपर की ओर से एकतरफा प्रचार व निर्देश एवं (4) नेताओं के चुनाव का कार्य करते हैं। यहाँ इस बात का ध्यान रखना आवश्यक है कि सर्वाधिकारी दल मोटे तौर पर वही कार्य करते हैं, जो लोकतांत्रिक व्यवस्था में दलों के द्वारा सम्पादित होते हैं। अन्तर केवल कार्य-विधि, कार्यक्षमता तथा कार्य उद्देश्यों का होता है। यह अन्तर तो लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में भी पाए जाते हैं। उदाहरण के लिए नेताओं का चयन द्वितीय, बहुवर्तीय या एकवर्तीय आधिपत्य व्यवस्थाओं में पर्याप्त अन्तर रखता है। अतः हम न्यूमैन द्वारा दोनों प्रकार की दल व्यवस्थाओं के कार्यों के अलग-अलग वर्गीकरण से सहमत नहीं हो सकते। दलों के कार्य, हर राजनीतिक परिस्थिति में कम या अधिक होते रहते हैं। अतः हमें दलों के वेबस ऐसे कार्यों की चर्चा करनी है जो हर व्यवस्था, परिस्थिति व अवस्था में दलों के द्वारा किए जाते हैं।

ला पालोम्बारा ने अपनी पुस्तक *पोलिटिक्स विवइडन नेशनस*³¹ में राजनीतिक दलों के निम्नलिखित कार्य बतलाए हैं—

- (i) नेताओं की भर्ती और समाजीकरण।
- (ii) राजनीतिक पहचान व मतों की संरचनात्मक रूप देना।
- (iii) सरकार बनाना।
- (iv) संघटन, सौदेबाजी व एकीकरण करना।

राजनीतिक दलों के इन कार्यों को लेकर विद्वानों में अधिक मतभेद नहीं है। सभी राजनीतिक दल कम या अधिक मात्रा में यह कार्य करते हैं। किन्तु राजनीतिक दलों के कार्यों को ला पालोम्बारा ने केवल राजनीतिक कार्यों तक सीमित रखने के बजाय व्यापक सदर्भ प्रदान किया है। इसी तरह, वह दलों को केवल कानूनी परिधि में ही सक्रिय नहीं मानता है। उसका कहना है कि विविध परिस्थितियों में अनेक राजनीतिक दल विधिक ढाँचे का उल्लंघन ही नहीं करते अपितु उससे प्रतिकूल कार्य भी करते हैं। अतः राजनीतिक दलों के कार्यों की औपचारिकता के आवरण में ही देखना पर्याप्त नहीं है। राजनीतिक दलों के राजनीति की कल्पित बनाने वाले कार्यों से देखकर नहीं

³¹ Joseph La Palombara, *op cit*, pp 543-53

रहा जा सकता। ला पालेम्बारा ने राजनीतिक दलों के कार्यों के इस पहलू पर अधिक बल नहीं दिया है। आधुनिक दल विशेषकर विकासशील राज्यों में, राजनीतिक प्रक्रिया को जोड़ने, सरल करने और स्थिर बनाने के कार्य के साथ ही साथ इसे तोड़ने, पेचीदा बनाने व उसमें अस्थिरता लाने का कार्य भी करते रहते हैं। अतः राजनीतिक दलों के कार्यों में इस प्रकार की गतिविधियाँ भी सम्मिलित की जानी चाहिए। आज राजनीतिक दल एक 'शक्ति-संरचना' तथा राजनीतिक व्यवस्था की आधारभूत उप-व्यवस्था बन गये हैं। इनके कार्यों का विवेचन करते समय इन लक्षणों को ध्यान में रखना आवश्यक है। इस प्रकार राजनीतिक दलों के कार्यों की स्वयं राजनीतिक दल, समाज समूह व्यवस्था तथा शासन ढाँचे के मंदर्म में ही देखना अनिवार्य हो जाता है। इन बातों को ध्यान में रखते हुए, हम इनके निम्नलिखित कार्यों को सर्वत्र सभी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में निम्नादित मान सकते हैं।

- ⑥ नेताओं की भर्ती व चयन (The Recruitment and Selection of Leaders)
- राजनीतिक समाज का सुव्यवस्थित संचालन करने के लिए ऐसे व्यक्तियों की आवश्यकता होती है जो जन समुदाय के बहुत बड़े भाग द्वारा समर्थित रहें। इस प्रकार का जन-मनोर्पण न केवल लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में ही आवश्यक है बरन सर्वाधिकारी शासनो के लिए भी अनिवार्य है। अतः हर राजनीतिक व्यवस्था में विभिन्न सरकारी पदों के नेतृत्वकर्ताओं की भर्ती व चयन की व्यवस्था करनी होती है। राजनीतिक दल इसकी संस्थागत मुद्रिका व साधन उपलब्ध कराते हैं। करोड़ों व्यक्ति अपने मन से ही नेताओं का चुनाव करने के अधिकार का व्यवहार में उपयोग करते ता सैद्धांतिक दृष्टि से यह सम्भव होते हुए भी व्यवहार में असम्भव होगा तथा एक स्थिति यह भी हो सकती है कि उतने ही नेता बनने के प्रत्याशी हों जितने नेता चुनने वाले। इस अवस्था में नेताओं की भर्ती व चुनाव का कार्य असंभव हो जाएगा। राजनीतिक दल इस स्थिति में नेताओं की भर्ती का एक मात्र माध्यम बन जाते हैं।

नेताओं की भर्ती व चयन में दो पचीदगियाँ और हैं। एक बात तो यह है कि नेताओं की भर्ती योग्यता व विशेष क्षमता के आधार पर हा तथा दूसरे नेता, अधिक से अधिक जन समर्थन द्वारा ही सरकारी पदाधिकारी बनने की अवस्था में आए। इनके कारण नेताओं की भर्ती की समस्या और भी कठिन बन जाती है। राजनीतिक दल, प्रतिद्वंद्वी, चुनावों में, विभिन्न प्रत्याशियों के रूप में मतदाता के सामने अनेक विकल्प प्रस्तुत करके यह कार्य सम्भव बनाते हैं। सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं में भी नेताओं का अन्तर्गत चयन करना ही होता है और यह कार्य राजनीतिक दल ही करता है। इस प्रकार राजनीतिक दल बहमन समूहों में से कुछ के विकल्प प्रस्तुत करके एक का चयन सम्भव बनाते हैं।

नीतियों व कार्यक्रमों का उत्पादन (The Generation of Policies and Programmes)

राजनीतिक व्यवस्था में दल ही नीतियों व कार्यक्रमों के उत्पादनकर्ता होते हैं। मतदाताओं में अधिकांश तो सम्पूर्ण समाज के व्यापक हितों की दृष्टि से सोच ही नहीं पाते हैं। समूह अपने सदस्यों के हितों से ऊपर नहीं उठ पाते हैं। अकेला, अलग-थलग व्यक्ति सम्पूर्ण समाज के लिए उपयोगी नीतियों व कार्यक्रमों का निर्धारण करना चाहें तो भी नहीं कर सकता है क्योंकि ऐसा कार्यक्रम अधिक से अधिक उन लोगों की स्वीकृति तक ही व्याप्त रहेगा जिनके साथ निर्धारण करने वाले व्यक्ति का सम्पर्क है। राजनीतिक दल चुनावों में मुझे पक्ष करके नीतियों व कार्यक्रमों के निर्माता बन जाते हैं। चुनावी प्रतियोगिता में जनता के सामने अनेक नीति विवरण प्रस्तुत हो जाते हैं, जिनमें से एक का चयन करके समाज की नीति का निश्चय करना व्यावहारिक हो जाता है। सरकारी ढंग से क्या करना है जिस दिशा में समाज को ले जाना है यह सब राजनीतिक दल जनता से तय कराने के लिए अनेक विविध कार्यक्रम प्रस्तुत करने का माध्यम होते हैं।

सर्वाधिकारी शासन-व्यवस्थाओं में तो यह कार्य राजनीतिक दल स्वयं ही करते हैं। इन व्यवस्थाओं में विकल्प प्रस्तुत करके यह नहीं किया जाता है। यह दल की वार्षिक आधारी भूमि और विचारधारा से ही उत्पन्न होता रहता है। इन व्यवस्थाओं में चुनाव कोरी औपचारिकता ही होता है। अतः दल के द्वारा उत्पन्न किए गए कार्यक्रमों में किसी प्रकार की बाट-छाट का भी प्रश्न नहीं उठता है। इस प्रकार सर्वाधिकारी शासन-व्यवस्थाओं में दल ही नीति और कार्यक्रम का एकमात्र स्रोत रहता है। पर इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि नीति उत्पादन व कार्यक्रम निर्धारण का कार्य राजनीतिक दल विमुख व्यापक हित की दृष्टि से ही नहीं करते हैं। कार्यक्रम निर्धारण के बाद उनके अंमल का कोई निश्चय भी नहीं होता है। दलीय स्वार्थ की प्रवृत्तियाँ कभी-कभी दलों को कार्यक्रमों से विमुख भी कर देती हैं, पर इसके कार्यक्रम व नीति-उत्पादन में सहायता मिलती है। चुनावों में मतदाता इन नीति-सम्बन्धी विलगनों (deviations) की पुनः जाँच का अवसर रखते हैं। अतः दल समाज के लिए नीतियों का उत्पादन ही नहीं करते बल्कि उनकी निरन्तर परख की अवस्था भी पाते हैं।

सरकार का नियन्त्रण व समन्वय (Control and Co-ordination of Government)

राजनीतिक दलों का तीसरा महत्वपूर्ण कार्य शासन अंगों में समन्वय व सरकार के नियन्त्रण का है। एफ्टीन (EPS-TEIN) ने अपनी पुस्तक 'पोलिटिकल पार्टीज इन वेस्टर्न डेमोक्रेसीज' में दलों के इस कार्य की सर्वाधिक महत्व का बताते हुए लिखा है कि "दल राजनीतिक व्यवस्था में निर्णय लेने और अपने आपकों शामिल करने के उद्देश्य के लिए संगठन व समन्वय की आवश्यकता के प्रति अनुक्रिया है।" दल ही सरकार पर प्रभावी नियन्त्रण का यन्त्र हो सकते हैं। दलों का यह कार्य निरन्तर चलता रहता है। इतना ही नहीं, दलों द्वारा शासन का कार्य, नैतिक उनसे सत्ता में रहने पर ही नहीं होता

दल विपक्ष में भी वे शासन कार्य में सक्रिय रहते हैं। दल विपक्ष की व्यवस्था करके जनता को भी शासन कार्य में सम्मिलित करने की व्यवस्था करने हैं।

दल सरकार ने निर्माण में अनेक प्रकार से सहायक होने हैं। वे शासन के लिए योग्य व्यक्तियों को चुनते व प्रशिक्षित करते हैं। संगठनात्मक व प्रेरणात्मक गतिविधियों द्वारा शासक वर्ग के लिए समर्थन जुटाते हैं, और जनमत को जागृत करके सरकार पर प्रभावी नियन्त्रण व्यवस्था लागू करते हैं।

सत्ता का वैधीकरण (Legitimization of Authority)

शासक सत्ता का उपयोग करने का औचित्य रखने हैं या नहीं इसकी जाच का एक माध्यम निपटकालिक निर्वाचन होते हैं। परन्तु दो चुनावों के मन्तराल में शासकों की सत्ता वास्तविक वैधता रखती है या नहीं इसकी सत्तात्मक व्यवस्था की विधान मण्डल, के माध्यम से परख नहीं हो पाती है। इन कार्य का जनता की तरफ से राजनीतिक दल करते हैं। यह नेताओं की भर्ती व बदला-बदली के लिए सरचनात्मक प्रक्रियाएं जुटाने के साथ ही साथ सत्ता के वैधीकरण की व्यवस्था भी करते हैं। जबरदस्ती हथियाई सत्ता को वैधीकरण के लिए जनता के सामने दल ही रखवाते हैं। इनकी सत्ता वैधीकरण में इसकी महत्वपूर्ण भूमिका रहती है कि निरंकुश व्यवस्थाओं में भी दलों का नहीं तो कम से कम एक दल का निर्माण शायद इसलिए ही किया जाता रहा है।

राजनीतिक व्यवस्थाओं में सत्ता की वैधता का सबूत उत्पन्न होता रहता है। अब तक मान्य रही सत्ता के क्षीण होने पर उसकी पुनः लोकप्रिय अभिपुष्टि या जन समर्थन की आवश्यकता अनिवार्य हो जाती है। उसकी व्यवस्था दलों के माध्यम से ही होती है। यही कारण है कि एक दल प्रणालियों में भी सत्ता वैधीकरण को आवश्यक माना गया है। निरंकुश शासक समय-समय पर चुनावों का दिखावा सत्ता वैधीकरण के उपकरण के रूप में ही करते हैं। अतः राजनीतिक दल सत्ता वैधीकरण के प्रमुख माध्यम ही नहीं हाथ बताने सत्ता की वैधता का कार्य निरन्तर चलता रहने की व्यवस्था भी करते हैं।

समाज का एकीकरण (Integration of Society)

राजनीतिक दल समूह भागों की सन्तुष्टि और सामंजस्य के द्वारा एक-सी मान्यताएँ या विचारधारा उत्पन्न करने हैं, जिससे समाज में विभाजनकारी प्रवृत्तियों का क्षमन होता रहता है। इससे समाज का एकीकरण होता है। समाज में एकता व ठोसता स्थापित होती है। हर समाज में अनेक समूह व हिन होते हैं। इनकी आवश्यकताएँ व मांगें बार-बार एक दूसरे के प्रतिकूल बनकर पारस्परिक संघर्ष उत्पन्न करती हैं। परस्पर विरोधी मांगें राजनीतिक व्यवस्था को तोड़ने का कार्य करने लगती हैं। राजनीतिक दल, विरोधी समूह भागों में चुनावी प्रतियोगिता की प्रक्रिया के द्वारा तालमेल स्थापित करने का कार्य करते हैं। दल एकीकरण करने के साथ ही साथ एकता बनाए रखने का कार्य भी करते हैं।

एलेन बाल ने दलों के सामाजिक एकीकरण के कार्य को महत्वपूर्ण बताते हुए लिखा है, "राजनीतिक दलों के अत्यधिक महत्वपूर्ण कार्यों में से एक कार्य राजनीतिक प्रक्रिया को जोड़ना, सरल करना और स्थिर बनाना है। राजनीतिक दलों में महत्तम समाप-वर्त्य प्रस्तुत करने की प्रवृत्ति होती है। वे विभाजन नहीं करते बल्कि दलहीन और मिली-जुली सरकारों के समर्थकों के बावजूद वे समाज को जोड़ते हैं। दल क्षेत्रीय हितों को एक दूसरे के करीब लाते हैं भौगोलिक दूरियों का निवारण करते हैं और विभक्त करने वाली शासन संरचनाओं में सामंजस्य स्थापित करते हैं। दलों द्वारा किया जाने वाला यह जोड़ने का कार्य राजनीतिक स्थिरता में महत्वपूर्ण कारक होता है। हर राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दल राजनीतिक सत्ता की तलाश में व्यवस्था के भीतर से व्यवस्था का निर्माण कर लेते हैं। वे अपने द्वारा प्रतिनिधित्व किए जाने वाले हितों का विस्तार करना चाहते हैं और इन हितों के बीच परस्पर सामंजस्य स्थापित करते हैं। राजनीतिक व्यवस्था के अंतर्गत हितों के एकीकरण का कार्य भी दल ही करते हैं। हितों का प्रतिनिधित्व सुरक्षा नली (safety valve) का सा प्रभाव रखता है। यह बिखरे, फैले हुए हितों को राजनीतिक प्रक्रिया में समेट लाते हैं और उनकी मांगों को संतुष्ट करने का प्रयास करते हैं। सभी दल अपने समर्थन का विस्तार करना चाहते हैं। यह चुनाव लड़ने वाले प्रतियोगी दलों तथा राजनीतिक प्रक्रिया पर हावी रहने वाले एक मात्र दल, दोनों के बारे में सही है। ऐसा करने में वे न केवल समाज के अस्तंगत विभाजनों को प्रतिबिम्बित करते हैं बल्कि उनमें उम्हें कम करने की प्रवृत्ति भी होती है। अतः कुल मिलाकर, राजनीतिक दल समाज के संयोजन का कार्य भी करते हैं।

१) सरकार व जनता की सम्पर्क कड़ी (Link between Government and the People)

राजनीतिक दलों का एक कार्य सरकार तथा जनता के बीच सम्पर्क स्थापित करना है। वे निर्वाचक-समूह को जानकारी प्रदान करने, प्रवर्धित करने और सक्रिय बनाने की कोशिश करते हैं। राजनीतिक रूप से अपेक्षाकृत निष्क्रिय लोगों से सम्पर्क रखने और विभिन्न नीतियों के प्रति उनमें सजगता उत्पन्न करने व उनसे उन नीतियों का समर्थन पाने के लिए वे जन सम्पर्क माध्यमों तथा स्थानीय समूहों का प्रयोग करते हैं। वे जनता की क्रियाशील बनाने का प्रयत्न करते हैं। वे जनता की मांगों को सरकार तक तथा सरकार के निर्णयों को जनता तक से जाते हैं। इस तरह दल, सरकार और जनता के बीच मध्यस्थ का कार्य करते हैं। दल जनता को सक्रिय बनाकर उनका समर्थन पाने का कार्य जन सभाओं, वक्तव्यों, झण्डों और एकतासूचक अन्य वस्तुओं द्वारा आगे बढ़ाया जाता है। इस प्रकार दल, व्यक्ति और सरकार को जोड़ने वाली कड़ी बन जाते हैं। राजनीतिक जन सभाओं का यह पहलू सर्वाधिकारी शासन-व्यवस्थाओं के एक मात्र दलों के सम्बन्ध में और भी अधिक सही है। इस प्रकार की व्यवस्थाओं में दल, राजनीतिक जन सभाओं का कार्य करके ही समाज व सरकार में तालमेल बैठाए रखना है। अतः, राजनीतिक दल, सरकार व जनता के बीच सम्पर्क स्थापित करने का प्रभावी

साधन रहने है।

६ आधुनिकीकरण का उपकरण (Tools of Modernization)

विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में आधुनिकीकरण की समस्या का सामना करने के लिए सरकारें भी राजनीतिक दलों की महत्वपूर्ण भूमिका को स्वीकार करती हैं। इन राज्यों में परम्परागत समाज होने के कारण जातीय, धार्मिक, नस्लीय तथा अन्य लक्षणों के विचार प्रबल होते हैं। इसके कारण राष्ट्रीय एकता व राष्ट्रीय दृष्टिकोण का विकास नहीं हो पाता है। समाज व्यवस्था की परम्परागतता, राजनीतिक आधुनिकीकरण में बड़ी रुकावट बन जाती है। राजनीतिक दल सत्ता में आने पर सत्ता में बने रहने के लिए आधुनिकीकरण की आवश्यकताओं के महत्वपूर्ण प्रेरक व प्रेरक बन जाते हैं। आर्थिक व सामाजिक नियोजन के माध्यम से सरकारें समाज का नव निर्माण करती हैं और राजनीतिक दल उनकी आवश्यक समर्थन जुटाकर आगे बढ़ने के साधन जुटाते हैं।

विकासशील राज्यों की तरह ही विकसित राज्यों में भी राजनीतिक दल आधुनिकीकरण के संयोजक रहते हैं। हर राजनीतिक समाज में राजनीतिक दलों व सरकारों का भविष्य इस बात पर ही निर्भर करता है कि वे समाज को आधुनिकीकरण के मार्ग पर कहा तक ले जाने में सफल रहते हैं। अनेक विकासशील राज्यों में सरकारों व राजनीतिक दलों की लोकतान्त्रिक परिस्थितियों, आधुनिकीकरण में इनकी असफलता के ही कारण, अधिनायकवादी बना दी गई है। अतः राजनीतिक दल आधुनिकीकरण के उपकरण के रूप में हर राजनीतिक समाज में सक्रिय रहते हैं। ला पालोम्बारा तथा माइरन बीनर ने दलों के इस कार्य के सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है, 'राजनीतिक दलों का भविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि वे और उनकी सरकारें राजनीतिक विकास के सफर का सामना करने में कहा तक सफल रहती हैं।'

७ जन संचालन व सौदेबाजी (Mobilization and Bargaining)

हर जगह राजनीतिक दल जन संचालन का कार्य करते हैं। एकदलीय प्रणालियों में तो जन संचालन लोकप्रमाणन के अनिवार्य अंग के रूप में ही व्यवस्थित रहता है। इन व्यवस्थाओं में जन संचालन, जनता तथा दल के सदस्यों को अनुशासित रखने के एक पहलू के रूप में भी देखा जाता है। सेमुअल वार्नेट ने इस सम्बन्ध में उचित ही लिखा है, 'जन राजनीतिक दल, विखण्डित सभाओं के राजनीतिक दृष्टि से अपरिष्कृत व उदासीन लोगों को सामूहिक क्रिया के लिए संचालित करने का एक उज्ज्वल आविष्कार है।' इसी तरह एडवर्ड शैल्स की मान्यता है कि एकदलीय राजनीतियों में तो राजनीतिक समाजों अधिकांश व्यक्तियों के द्वारा वैचारिक सहमति के आधार पर ही चलाया जाता है। बैसे विचारधारा अधिकतर अभिजनो को ही प्रभावित करती है। इस कारण जन संचालन के लिए भी दल का ही सहारा लेना पड़ता है।

मभी राजनीतिक सभाओं में मतदाताओं का व्यवहार विवेकपूर्ण नहीं रहता है। मत-

दाताओं का बड़ा भाग सोदेवाजी प्रक्रिया (bargaining process) में सक्रिय नहीं रहता है। मतदाताओं की तरफ से विभिन्न हितों में तालमेल बिठाने का कार्य राजनीतिक दल ही करते हैं। वे अपने समर्थकों के हितों की अधिकतम सुरक्षा के लिए अन्य संस्थागत संरचनाओं से सोदेवाजी भी करते हैं। यह सोदेवाजी अधिकतर सरकार के साथ करनी होती है। सरकार विभिन्न मांगों का संसाधन करती है और उनकी प्रत्याभूति के निर्णय लेती है। सरकार द्वारा मांगों के संसाधन के समय राजनीतिक दल सक्रिय रहते हैं और परिस्थिति के अनुसार सेम देन की सोदेवाजी करते हैं।

विरोध व उच्छेदन (Opposition and Subversion)

राजनीतिक दल केवल रचनात्मक कार्यों तक ही सीमित नहीं रहते हैं। पीटर स्कॉल का कहना है कि राजनीतिक दल केवल संवैधानिक या गैरनैतिक परिधि में रहकर ही कार्य नहीं करते हैं। माजकल राजनीतिक दल विपक्ष में होने पर विरोध की राजनीति अपनाते हैं। वे सरकार को नियंत्रित करने व उसमें समन्वय स्थापित करने के कार्य के बिलकुल प्रतिकूल कार्य भी करते हैं। राजनीतिक प्रतियोगिता की प्रार्थना के लिए विपक्ष अनिवार्य भी है। इसी कारण सभी विधान सभाओं में विपक्ष को मान्यता देने की प्रथा है। ब्रिटेन में विपक्ष को मान्यता ही नहीं प्राप्त है वरन् उसका सुनिश्चित संस्थाकरण भी किया गया है। राजनीतिक दलों का विपक्ष के रूप में कार्य एक सुरक्षा नती की तरह होता है। जन आंदोलन व जन जाति के विकास की व्यवस्था के लिए विपक्ष का होना आवश्यक है।

विपक्षी दलों के रूप में दलों के कार्य विन्यास (dysfunctional) ही अधिक रहते हैं। नीति निर्धारण की प्रक्रिया से हर स्तर पर निराशा व असहमति का भी उद्भव होता है। इन प्रवृत्तियों को वे दल जो सत्ता में आने की सम्भावना नहीं रखते हैं, विरोध व जोड़ तोड़ में प्रयुक्त करते हैं। सर्वाधिकारी दल पद्धतियों में प्रतियोगी दलों को कोई स्थान नहीं दिया जाता है। अतः ऐसी परिस्थितियों में यह दल भूमिगत रूप में ही सक्रिय रहते हैं। इसी तरह, लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में प्रतिकारी दल भूमिगत रहकर लोकतंत्र को उखाड़ फेंकने में सक्रिय रहते हैं। इस तरह राजनीतिक दल प्रति-संगठनों (counter organization) के रूप में आतंकवादी गुरिल्ला गतिविधियों से आगे बढ़कर सरकारों को उलटने के लिए पद्धन्त व जातियों का नेतृत्व भी करते हैं।

यह दलों की व्यवस्था विरोधी गतिविधियाँ हैं। ऐसे दल, सरकार की कमजोरियों की खोज करने, इसके राजनीतिक व आर्थिक संकटों से लाभ उठाने तथा सरकार के समर्थकों को विभाजित कर उनको मत-भ्रष्ट करने का कार्य भी करते हैं। इस प्रकार वे ऐसे मौकों की तलाश में रहते हैं जब सरकार की किसी कठिनाई के क्षण में तपाकू से सत्ता हथिया लें। 'तीसरे विश्व' के राज्यों में अधिकांश दल समूही अवधि तक सत्ता में न आ पाये के कारण ऐसी ही भूमिका निभाते हैं। इन देशों में निराश राजनीतिक नेता दलों का सहारा लेकर तोड़ फोड़ तक के लिए आगे बढ़ जाते हैं। ऐसे लोगों को राजनीतिक

दलों में 'संगठनीय अस्त्र' (organizational weapon) प्राप्त हो जाता है। वे इस अस्त्र का प्रयोग नेताओं को बदलने के बजाय सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था को ही रूपान्तरित करने में ही करते हैं। अतः राजनीतिक दल, उदार विपक्ष से लेकर उग्र विरोध व स्थापित व्यवस्था की उखाड़ फेंकने के लिए आतंकवादी कार्य भी करते हैं।

राजनीतिक दलों के कार्यों को उपरोक्त सूची किसी भी तरह परिपूर्ण नहीं कही जा सकती। राजनीतिक दलों के कार्य इतने विविध हैं कि उनको सूचीबद्ध किया ही नहीं जा सकता है। राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति, शासनतन्त्र का ढांचा, राजनीतिक प्रक्रिया की विशेषताएँ तथा स्वयं दलों की संरचनाओं से इनके कार्य नियमित होते हैं। इनके कार्यों का विश्लेषण करते हुए न्यूमन ने ठीक ही लिखा है कि, "राजनीतिक दल विचारों के दलाल हैं जो दलीय सिद्धान्तों का निरन्तर स्पष्टीकरण, व्यवस्थीकरण और प्रसार करते रहते हैं। वे सामाजिक हित-समूहों के प्रतिनिधि होते हैं जो व्यक्ति समाज व समुदाय के बीच की दूरी कम करते हैं।" राजनीतिक दल जनता को सार्वजनिक प्रश्नों और समस्याओं के प्रति जागरूक बनाते हैं। यह विपक्ष में रहते हुए सरकार को सचेत व उत्तरदायी रखते हैं। आतंतायी सरकारों को उसटने तथा क्रान्तिकारी आंदोलनों का नेतृत्व करने का कार्य तक करने में दल आगे रहते हैं।

विद्यमान व सुस्थापित राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक दलों के कार्य प्रतिमानित हो गए हैं, किन्तु पिकासलीस राज्यों में इनके कार्य अत्यधिक अनिश्चय की अवस्था में हैं। इन देशों में राजनीतिक दल विचित्र से विचित्र कार्य करते हुए पाए गए हैं। उदाहरण के लिए, चतुर्थ आम चुनाव के बाद भारत के एक राज्य पश्चिमी बंगाल में मिली-जुली सरकार के एक घटक भाषावादी साम्यवादी दल के भलीगण स्वयं ही सरकार के विरोध में हड़ताल पर बैठ गए थे। अनेक अफ्रीकी राज्यों में, राजनीतिक दलों की ऐसी ही विचित्र भूमिकाएँ रही हैं। विधान मण्डलों में घरेलू से लेकर हिंसात्मक प्रदर्शनों तक में राजनीतिक दल सक्रिय पाए गए हैं। अतः राजनीतिक दलों के उपरोक्त कार्य, इनकी गतिविधियों का एक सामान्य विश्लेषण ही कहे जा सकते हैं।

राजनीतिक दलों के कार्यों का यह विवेचन यह स्पष्ट करता है कि राजनीतिक दलों का हर राजनीतिक व्यवस्था में केन्द्रीय स्थान होता है। वे सभी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में महत्वपूर्ण कार्य करते हैं। राजनीतिक दलों के बिना आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं की चलना करना कठिन है। उदारवादी प्रजातन्त्रीय संस्थाओं में राजनीतिक दल निश्चित रूप से निहित होते हैं और सर्वाधिकारी शासन में दलों पर निर्भरता सबसे ज्यादा होती है। जिन राज्यों में दल नहीं होते या यहां तक कि एक मात्र दल भी नहीं होता, वे अनियमित रूप से अनुदारवादी होते हैं और कहा जा सकता है कि वे राजनीतिक दृष्टि में अधिक अस्थिर होते हैं। ऐसे राज्यों में राजनीतिक दल भूमिगत (under-ground) रहते हैं तथा सीमित अर्थों में ही उपरोक्त कार्य करते हैं। राजनीतिक दल विहीन राजनीतिक व्यवस्थाओं की अस्थिरता इस बात का प्रमाण है कि राजनीतिक संस्थाओं में दलों की भूमिकाएँ अत्यधिक महत्व की होती हैं। अतः आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल आधुनिकता के पर्याय मान जा सकते हैं। कोई भी राज्य

राजनीतिक दलों के अभाव में आधुनिकता के मार्ग पर तेजी से आगे नहीं बढ़ सकता है। इसी कारण जयप्रकाश नारायण द्वारा प्रतिपादित दल विहीन लोकतंत्र का विचार सैद्धांतिकता से आगे नहीं बढ़ पाया है।

राजनीतिक दलों के कार्यों को लेकर विद्वानों में विशेष मतभेद नहीं है। मौलिक दृष्टि से सब प्रकार की दल प्रणालियाँ में राजनीतिक दलों के कार्य एक से ही होते हैं। उनमें मात्रा के अन्तर ही सकते हैं किन्तु प्रकार के अन्तर नहीं होते हैं। राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति दल-प्रणाली के प्रकार समाज की समूह व्यवस्था तथा राजनीतिक प्रक्रिया की प्रकृति से इनके कार्यों, कार्य करने की विधियों तथा कार्य शैली में थोड़ा अन्तर अवश्य आता है, किन्तु सामान्य रूप में राजनीतिक दलों के उपरोक्त कार्य हर समाज व्यवस्था में सम्पादित होते हैं। इसी कारण आधुनिक समाजों में राजनीतिक दलों की एक 'सूक्ष्म राजनीतिक व्यवस्था' (a miniature political system) या 'एक निर्णय प्रक्रिया' (a decision making process) कहा जाता है।

राजनीतिक दलों की संरचनात्मक विशेषताएँ

(STRUCTURAL CHARACTERISTICS OF POLITICAL PARTIES)

राजनीतिक दलों के कार्यों, कार्य शैली तथा उनकी भूमिका का उनकी संरचनात्मक विशेषताओं से बहुत करीब का सम्बन्ध होता है। उदाहरण के लिए संसदीय स्तर पर कार्य करने वाले तथा चुनावों में व्यापक जन समर्थन प्राप्त करने के इच्छुक दलों की संरचनात्मक विशेषताएँ उन दलों से भिन्न होती हैं जिन्हें प्रतिगन्धक कानूनों ने भूमिगत हो जाना का मजबूर कर दिया है, अथवा जो दल देहाती की आधार बनाकर नगरी में स्थित राजनीतिक अभिजनों के विरुद्ध गुरिल्ला कार्रवाइयाँ चला रहे हैं। इसी तरह, मताधिकार के विस्तार जैसी अधिक विस्तृत जनतंत्रीय भागीदारी की माँग करने वाले दलों की संरचना व अन्य लक्षण सिद्धान्त में उन दलों से अधिक जनतंत्रीय हो सकते हैं जो मौजूदा राजनीतिक अभिजनों की सत्ता को बनाए रखने के लिए प्रयत्नशील होते हैं। अतः दलों के संरचनात्मक लक्षणों से इनकी भूमिका, व्यवस्था में इनके महत्त्व तथा प्रभाव का सही ज्ञान प्राप्त हो सकता है। इसलिए इन लक्षणों का उल्लेख आवश्यक व उपयोगी होगा। दलों के कुछ संरचनात्मक लक्षण इस प्रकार हैं—(क) सदस्यता व आकार, (घ) संरचनात्मक संरचना; (ग) विचारधारा, और (घ) शैली।

सदस्यता व आकार (Membership and Size)

राजनीतिक दल की सदस्यता इनकी औपचारिक व वास्तविक शक्ति का स्रोत मानी जाती है। इसी कारण प्रतियोगी व एक दल प्रणालियों में दल की औपचारिक सदस्यता पर बहुत जोर दिया जाता है। दल की सदस्यता में दो बातें महत्त्वपूर्ण होती हैं—सदस्यता नाम मात्र की है या औपचारिक। जो राजनीतिक दल मध्यम वर्ग या उच्च वर्ग से सम्बन्धित होते हैं उनमें सदस्यता नाम मात्र की होती है। इनके सदस्य दल की

गतिविधियाँ अधिक सक्रिय व दल व कार्यकर्ताओं से अधिक प्रतिबद्ध नहीं रहने हैं। औपचारिक सदस्यता उन दलों में अनिवार्यतः पाई जाती है जो सार्वजनिक दल (mass parties) होने का प्रयास करते हैं। जन सदस्यता में समूह पहचान व टोसता का आभास होता है। ऐसी सदस्यता वाले दल राजनीतिक उप-संरचना को बनाए रखने के महत्वपूर्ण यंत्र हो जाते हैं। कई बार औपचारिक दल सदस्यता, अत्यधिक अनुशासित नातिकारी संगठन की उत्पत्ति को सम्भव बनाने का उद्देश्य से प्रेरित होती है। ऐसी सदस्यता की कड़ी शर्तें होती हैं और पूरी छान-बीन व जाँच ही सदस्यों की भर्ती होती है। एकदलीय प्रणालियों में राजनीतिक अभिजनों द्वारा निर्धारित यन्त्रों की प्राप्ति के लिए जन संचालन की प्रविधि के रूप में दल की औपचारिक सदस्यता का उपयोग किया जाता है। ऐसी दल व्यवस्थाओं में दल की औपचारिक सदस्यता सम्मान सूचक बन जाता है।

राजनीतिक दलों की सदस्यता का बनाए रखने के लिए, दल सहायक संगठनों, ट्रेड यूनियनों, स्थायी काष्ठका इत्यादि पर निर्भर रहने हैं। जन-दलों के लिए तो ऐसी निर्भरता आवश्यक हो जाती है। अन्य प्रकार के दल भी इनके बिना सदस्यों की दल के प्रति आस्थावान नहीं रह सकते हैं। दल की सदस्यता के प्रकार के साथ ही साथ सदस्यता का आकार भी दल के प्रभाव का नियामक होता है। जैसे सदस्यता का आकार कुछ सी से लगाकर कालो तक हो जाता है। कम व चीन में साम्यवादियों की सदस्य संख्या नमो एक करोड़ तीस लाख व दस करोड़ अग्रेसरी लाख तक बढ़ाई जाती है। इसी तरह भारत में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस में साठ लाख सदस्य बताए जाते हैं। दल की सदस्यता का आकार का सम्बन्ध दल बना करना चाहता है इससे भी रहता है। जैसे नाति करने पर तुला हुआ दल आकार की दृष्टि से छोटा ही होगा क्योंकि ऐसी दल में गोपनीयता, अनुशासन व साम्यविक नातिकारियों की अनिवार्यता होती है। इसी तरह, राजनीतिक समाज का तेजी में आधुनिक बनाने व आर्थिक-सामाजिक नव-गठन के लिए बड़ी सदस्यता वाले दल आवश्यक हो जाते हैं।

निष्कर्ष में यह कहा जा सकता है कि राजनीतिक दलों की सदस्यता के प्रकार व आकार का इनकी भूमिका, महत्व, लक्ष्य व प्रभाव से सीधा सम्बन्ध रहता है। बड़ी सदस्यता वाले जन-दल तथा सीमित सदस्यता वाले दल असंग-असंग सदस्यों में भिन्न-भिन्न प्रकार का प्रभाव रख सकते हैं। अब इस सम्बन्ध में यह ध्यान रखना आवश्यक है कि दल के सदस्यों का प्रकार व आकार ही विषय महत्व का नहीं होता है। अन्य मरचनात्मक लक्षणों के साथ ही इस लक्षण का प्रभाव मापा जाना चाहिए।

संगठनात्मक मरचना (Organizational Structure)

राजनीतिक दलों में संगठनात्मक मरचना के अन्तर भी काफी रहने हैं। इस सम्बन्ध में मरचनात्मक बातों का विशेष महत्व होता है। अब दल की मरचना के सम्बन्ध में इस निम्नलिखित पहलुओं का अध्ययन किया जाना आवश्यक है—

(1) दल की सदस्यता की प्राथमिक इकाई क्या है ?

(2) दल की सदस्यता की आधारभूत इकाइयाँ दल के राष्ट्रीय केन्द्र से किस प्रकार से सम्बन्धित हैं ?

(3) दल की वित्तीय सहायता कैसे प्राप्त होती है ?

(4) दल के नेताओं, सक्रिय सदस्यों व जिज्ञान मण्डलों में दल के निर्वाचित सदस्यों के बीच किस प्रकार का सम्बन्ध है ?

(5) नेतृत्व की भूमिका और नेतृत्व के चुने जाने की क्या विधि है ?

(6) संगठनात्मक केन्द्रीकरण की मात्रा कितनी है ?

(7) दल की नीकरशाही का नियन्त्रण है ?

(8) दल के सदस्यों तथा दल में निचले पक्षों पर नियुक्त कार्यकर्ताओं के मुकादमे, नेतृत्व की शक्ति अनुशासनात्मक शक्तियों का विस्तार क्षेत्र, निर्णय लेने तथा नीति की शुरुआत करने में कितनी भागीदारी है।

राजनीतिक दल की सदस्यता को प्राथमिक इकाई का ज्ञान प्राप्त करके ही दलों की प्रकृति व प्रभाव की समझा जा सकता है। सदस्यता की इकाई दीली डाली हो सकती है, यह प्रयान्त एकात्मता वाली स्थानीय शाखा तथा कार्य स्थान पर आधारित कोष्ठक भी हो सकती है। प्रथम प्रकार की दीली-डाली इकाई 'कॉकस' (caucus) क्लब या समिति के रूप में होती है। दूसरी प्रकार की इकाई काफी एकता वाली स्थानीय शाखा के रूप में होती है। तीसरे प्रकार की इकाई साम्यवादी व्यवस्थाओं में कार्य करने के स्थान पर आधारित अत्यधिक अनुशासित कोष्ठक होती है। सदस्यता की प्रारम्भिक इकाई से दल सरचना पर व्यापक प्रभाव पड़ता है। सदस्यता की प्राथमिक इकाइयों के प्रकार पर ही दल में सदस्यों की भागीदारी का नियन्त्रण होता है। इकाई का बड़ा होना सदस्यों की सक्रियता को कम करने वाला बन जाता है। इससे अनुशासन पर प्रभाव पड़ता है तथा दल की ताकत कम हो रहती है।

दल की प्रारम्भिक इकाइयों के प्रकार की तरह ही इन इकाइयों व दल में राष्ट्रीय केन्द्र के बीच सम्बन्धों की प्रकृति का भी दल की सरचना के निर्धारण में हाथ रहता है। जैसे साम्यवादी दलों में यह सम्बन्ध ऊपर से नीचे की ओर पूर्ण नियन्त्रण का रहता है जबकि लाबन्तल व्यवस्थाओं में प्रतियोगी दल में इतना नियन्त्रण नहीं पाया जाता है। इस पहलू में इस बात का भी ध्यान रखना आवश्यक है कि दोनों छोरों के बीच के अंग कितने व किस प्रकार से सम्बन्धित बनाए गए हैं ?

दलों को मिलने वाली वित्तीय सहायता लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में भी अत्यन्त गोपनीयता के बोहरे से ढकी रहती है। पर इतना तो जाना हो जा सकता है कि दल के 'खजांची' समाज के कौन से वर्ग में निहित है ? इससे राजनीतिक दल के कार्यक्रमों, कार्य शैली तथा विचारधारा का स्पष्टीकरण करने में सहायता मिलती है।

दल के नेताओं, सक्रिय सदस्यों व दल के ससदीय सदस्यों में सम्पर्कता के क्या प्रतिमान हैं ? यह प्रश्न अनेक प्रकार से महत्व रखता है। नेतृत्व की भूमिका व नेतृत्व के चुने जाने की विधि पर भी काफी बल दिया जाता है। दल में संगठनात्मक केन्द्रीकरण की मात्रा, दल की नीकरशाही के नियन्त्रण की मात्रा और दल के सदस्यों तथा दल में निचले

पक्षों पर नियुक्त कार्यकर्त्ताओं के मुकाबले नेतृत्व की शक्ति, अनुशासनात्मक शक्तियों का विस्तार क्षेत्र, निर्णय लेने तथा नीति की पहल करने में सहभागिता के द्वारा हर राजनीतिक दल की संगठनात्मक संरचना प्रभावित रहती है। अतः इन सभी का राजनीतिक दलों के कार्यों पर सीधा प्रभाव माना जा सकता है।

विचारधारा (Ideology)

राजनीतिक व्यवस्था के संचालन की दृष्टि से यह बात बहुत महत्वपूर्ण है कि कोई राजनीतिक दल विचारधारा के आधार पर संगठित है अथवा धर्म चुनावी कार्यक्रम के तौर पर मौजूद है? दल का क्षेत्र राजनीतिक व्यवस्था के साथ अपने सम्बन्धों के विषय में जो दृष्टिकोण होता है उस पर उस दल की विचारधारा का गहरा प्रभाव पड़ता है। अतः दल के वैचारिक ढाँचे का राजनीतिक दल की संरचना से निकटता का सम्बन्ध रहता है। दल की विचारधारा की सीधता, बाया दाया रूप तथा व्यवस्था समर्थक या विरोधी प्रकृति से दल की कार्य-नीति निर्धारित होती हैं। इसी तरह दल की विचारधारा के सम्बन्ध में यह भी देखना आवश्यक होता है कि यह किसकी विचारधारा है? यह नेताओं की या दल के सभी सदस्यों की विचारधारा हो सकती है या केवल कुछ सक्रिय कार्यकर्त्ताओं से ही इसका सम्बन्ध हो सकता है। हर अवस्था में विचारधारा की जोड़न की शक्ति का निश्चय हो जाता है। विचारधारा की व्यापकता तथा वैचारिक भावनाओं की सीधता से राजनीतिक दल की राजनीतिक व्यवस्था में भूमिका निर्धारित होती है। इसी तरह, राजनीतिक सहभागिता के मामले में दलों के वैचारिक दृष्टिकोणों का स्थान सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था को प्रभावित करता है। दो परस्पर विरोधी विचारधारा वाले दल एक प्रश्न पर विरोधी और दूसरे मुद्दे पर एक साथ होकर यह स्पष्ट करते हैं कि विचारधारा दलों की संचालक शक्ति परम अर्थों में नहीं रहती है।

दल की शैली (Party Style)

राजनीतिक दलों के नेताओं व उनके अनुयायियों की राजनीतिक गतिविधियों की शैली का दल की विचारधारा से घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। राजनीतिक गतिविधियों व उनकी प्राप्ति के साधनों को लेकर विचारधारा की भूमिका को आका जा सकता है। अगर विचारधारा परम मूल्य पसंदगियों से सम्बन्धित है तब ऐसे राजनीतिक दलों की कार्य-शैली राजनीतिक सोदबाजी व समझौतावादी नहीं हो सकती, किन्तु इसके विपरीत सापेक्ष मूल्य पसंदगियों से सम्बन्धित विचारधारा वाले राजनीतिक दल की कार्य-शैली में उग्रता व कठोरता नहीं पाई जाती है। जब कोई विचारधारा, साधन और साध्यों का परम मूल्यों व रूप में अपने में सपटे रहती है तब केवल एक ही मार्ग के कारण राजनीतिक दल उससे ही प्रतिबद्ध हो जाता है। ऐम दल राजनीति में उग्र व अस्थिरता के कारण बनते हैं। विचारधारा दल की कार्य-शैली की भी निर्धारित करती है। इससे दल को अब राजनीतिक सहभागिता व प्रतिद्वन्द्वियों के प्रति भावना का नियमन होता है। विचारधारा में ही दल के नेता व द्वारा प्रयोग में लाई जान वाली चालों का निर्धारण

होता है। अतः दल की वैचारिक मान्यताओं का दल की कार्य-शैली पर निर्णायक प्रभाव डाला जा सकता है। हर राजनीतिक दल की विचारधारा व कार्य शैली में साप्रत्यक्ष सम्बन्ध रहता है। राजनीतिक दल की विचारधारा से ही इस बात का सफाया दिया जा सकता है कि कोई राजनीतिक दल, प्रचार बनाम शिक्षण, अनुपपन्न बनाम ध्रुव-आधार तथा सदस्य में निपुणता बनाम शुद्ध अवरोधकता में से किस शैली का प्रयोग करेगा ?

राजनीतिक दलों की संरचनात्मक विशेषताओं के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाना है कि दलों की सदस्यता का प्रकार व आधार समुदाय-आधारित संरचना, विचारधारा व दल राजनीति की शैली के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध है। इन सब का दलों के कार्यों पर व्यापक प्रभाव पड़ता है। विभिन्न राजनीतिक दलों में संरचनात्मक अन्तर के कारण राजनीतिक व्यवस्थाओं में दल राजनीति का रूप भी अलग अलग प्रकार का हो जाता है। सभी दल वास्तव में संरचनात्मक नियामकों से सीमित व प्रतिबंधित रहते हुए ही कार्य करते हैं। इसी विशेषताओं के आधार पर दलों के कार्यों का मूल्यांकन किया जा सकता है।

राजनीतिक दल और निर्वाचन प्रणालियाँ (POLITICAL PARTIES AND ELECTORAL SYSTEMS)

डुवरजर (Duverger) ने अपनी पुस्तक 'पोलिटिकल पार्टीज'¹ में दल पद्धतियों और निर्वाचन प्रणालियों में घनिष्ठ सम्बन्ध माना है। उसके अनुसार, निर्वाचन प्रणालियों का दल पद्धतियों के क्रमिक विकास में नियामक प्रभाव रहता है। इनका दलों की संरचना, उनकी विचारधारा, दलों के बीच परस्पर सम्बन्धों के स्वरूप तथा किसी राजनीतिक व्यवस्था में अन्तर्गत प्रतियोगी दलों की संख्या पर प्रभाव देया जा सकता है। निर्वाचन पद्धति का विधान मण्डल में दलों की सापेक्ष शक्ति और संख्या पर भी अनिवार्य रूप से प्रभाव पड़ता है। डुवरजर ने दल पद्धतियों व निर्वाचन प्रणालियों के आपसी सम्बन्ध का विस्तार से अध्ययन करके कुछ निष्कर्ष निकाले हैं। उन निष्कर्षों को 'डुवरजर सिद्धान्त' के नाम से जाना जाता है। हम इस सिद्धान्त का विवेचन करते इसका मूल्यांकन करेंगे।

डुवरजर की मान्यता है कि निर्वाचन प्रणाली का दल पद्धति पर निर्णायक प्रभाव रहता है। सामान्य बहुमत प्रणाली (simple majority system) दलों में 'स्वाभाविक दोहराव' (natural dualism) लाने का कार्य करती है। इस प्रणाली में एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र होता है तथा प्रत्येक मतदाता का केवल एक मत देने का अधिकार होता है। इस निर्वाचन प्रणाली में निर्वाचन सामान्य व सापेक्ष बहुमत से होता है। निर्वाचित प्रत्यासी को कुल मतों का पूर्ण या निरपेक्ष (absolute) बहुमत मिलना आवश्यक नहीं है। इसका अभिप्राय यह है कि दसमें ऐन व्यक्ति चुन दिए जाते हैं

¹ Maurice Duverger *Political Parties*, (2nd Ed.), London Methuen 1959

जो केवल अल्पमत का प्रतिनिधित्व करते हो, बहुमत का नहीं। उदाहरण के लिए, एक निर्वाचन क्षेत्र में चार व्यक्ति उम्मीदवारों के रूप में खड़े हैं। यहाँ इनमें से केवल एक व्यक्ति चुना जाना है। उन चारों के प्राप्त मत इस प्रकार होने पर, 'क' के पक्ष में 10 000 'ख' के पक्ष में 13 000, 'ग' के पक्ष में, 11,000, तथा 'घ' के पक्ष में 6000, 'ख' निर्वाचित हो जाएगा, यद्यपि उसे मतों की बहुसंख्या नहीं प्राप्त हो सकी। यथार्थ में वह 32.5 प्रतिशत मतदाताओं का प्रतिनिधि है। डुवरजर के अनुसार ऐसी निर्वाचन प्रणाली में तीसरे दल का प्रतिनिधित्व नहीं हो पाने के कारण, इसके समर्थक दो दलों में से किसी के साथ होने की प्रवृत्ति से युक्त हो जाते हैं। यह अस्थिर द्विदलीय व्यवस्था स्थापित कर देती है। यह डुवरजर का स्वाभाविक दोहरावन सिद्धांत है। इस सिद्धांत में यह मानकर चला गया है कि सामान्य बहुमत प्रणाली में स्वतः ही दो दल विकसित करने की परिस्थितियाँ निहित रहती हैं। डुवरजर ने इसकी पुष्टि के लिए यह तर्क दिया है कि इस निर्वाचन प्रणाली के ही कारण ब्रिटिश लिबरल पार्टी के ह्रास में तेजी आने से ब्रिटेन में द्विदलीय प्रणाली का सूत्रपात हुआ। डुवरजर का कहना है कि निर्वाचन प्रणालियाँ, दल पद्धतियों के विकास में इसलिए भी सहायक हो जाती हैं क्योंकि इन से दल प्रणालियों को प्रोत्साहित करने वाली शक्तियों को प्रोत्साहन मिलता है। डुवरजर की इस मान्यता को चुनौती दी गई है। सी० लेज (C. Leys) ने इसका व्यवस्थित ढंग से खण्डन किया है।

लेज के अनुसार डुवरजर की यह मान्यता यथार्थ है कि तीसरे दल के कम प्रतिनिधित्व के कारण सामान्य बहुमत प्रणाली में, इस दल के समर्थक अन्य दो दलों में से स्वतः ही किसी एक के साथ हो जाएँगे, क्योंकि ऐसी अवस्था में तीसरे दल के प्रत्याशियों के समर्थकों के मत बेकार जाने के कारण इन समर्थकों में अपने मतों के उपयोग की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है और वे अपना समर्थन अन्य दलों के प्रत्याशियों को देने लग जाते हैं। लेज का तर्क है कि जिस निर्वाचन क्षेत्र में तीसरे दल का प्रत्याशी अन्य दो दलों के प्रत्याशियों से मजबूत अवस्था में है वहाँ इन मतों की निरर्थकता की अवस्था नहीं रहती है। अतः इससे द्विदलीयता का सिद्धांत पुष्ट नहीं होता है। लेज इसे 'यथास्थिति का सिद्धांत' (theory of the status quo) या असंचालन सिद्धांत (theory of immobilism) कहकर यह निष्कर्ष निकालते हैं कि सामान्य बहुमत प्रणाली, द्विदलीय पद्धति की स्थापना नहीं करती है। इस सम्बन्ध में अधिक से अधिक यह कहा जा सकता है कि इस चुनाव पद्धति से द्विदलीय प्रणाली के विवास को प्रोत्साहन मिल सकता है। भारत व श्रीलंका में यही निर्वाचन प्रणाली, द्विदलीयता की परिस्थितियाँ नहीं ला सकी है। अतः दल व्यवस्था की प्रवृत्ति और निर्वाचन प्रणालियों का सम्बन्ध सामान्य ही हो सकता है इनमें निर्णायक सम्बन्ध नहीं होता है।

डुवरजर के इस सिद्धांत में यह बात अन्तर्निहित है कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली हमेशा बहुदलीय पद्धति की सहगामी होती है। डुवरजर के अनुसार, निर्वाचन की आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली दलों की संस्था में वृद्धि का स्वतः ही कारण बन जाती है। इस प्रणाली से दलों की संख्या में कमी नहीं होती है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का बहुदलीय पद्धति के विवास व उसने स्थापित्व में महत्वपूर्ण योग्य रहता है।

क्योंकि इस पद्धति को अपनाने से छोटे छोटे वर्गों व दलों को भी विधान मण्डल में उनकी शक्ति व समर्थन के अनुपात में प्रतिनिधित्व मिल जाता है। इस सम्बन्ध में दुरजर का कहना है कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली से पुख्ती पार्टियों व विभाजन होते रहते हैं। इस निर्वाचन प्रणाली में दलों की संख्या में वृद्धि के तत्त्व विद्यमान रहते हैं। यह प्रणाली उन शक्तियों को प्रोत्साहन देती है जिससे दलों में अलग-अलग बने रहते हैं तथा थोड़े से मन घुटाव या दल के नेताओं के व्यक्तित्व के टकराव से दल के टुकड़े हो जाते हैं। इस प्रणाली में हर दल को समर्थन के अनुपात में प्रतिनिधित्व मिलने की व्यवस्था के कारण से ही दल राजनीति निष्पक्ष प्रकृति की बन जाती है।

लेज ने दुरजर के बहुदलीयता सिद्धांत (multipartism theory) के सम्बन्ध में केवल उन दलों को जो इसने लागू करने के समय विद्यमान थे, बनाए रखने की ही प्रवृत्ति नहीं होती है। यह प्रणाली अपने में ऐसी शक्तियाँ भी समेटे हुए है जो दलों की संख्या में वृद्धि करने का कार्य करती है। पर इसका यह तात्पर्य नहीं है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली से दलों की संख्या बढ़ती ही जाएगी। वास्तव में ऐसा नहीं होता है। अब इस प्रणाली के सम्बन्ध में भी लेज का यही निष्कर्ष रहा है कि यह भी सामान्यतया 'धरास्थिति' बनाए रखने वाली ही प्रणाली है। बेल्जियम, फ्रांस, पश्चिमी जर्मनी, हॉलैंड में इस प्रणाली से दलों की धरास्थिति ही बनी हुई है।

अतः निर्वाचन प्रणाली दल पद्धति की प्रकृति के निर्धारण में केवल एक कारक है। केवल इससे ही दल पद्धतियों के स्वरूप का निर्धारण नहीं होता है। इस सम्बन्ध में इतना ही कहा जाना चाहिए कि निर्वाचन प्रणाली दल पद्धति की प्रकृति के नियंत्रकों में से एक परिचर्य है। चुनाव प्रणाली का तथा दल पद्धति की प्रकृति का सीधा सम्बन्ध होते हुए भी यह केवल एक कारक के रूप में ही दल पद्धति के स्वरूप की नियामक रहती है। निष्कर्ष में इतना ही कहना पर्याप्त रहेगा कि हर राजनीतिक व्यवस्था में निर्वाचन-प्रणाली तथा दल पद्धति में साव्यवी सम्बन्ध रहते हुए भी यह एक-दूसरे पर आश्रित एक सीमा तक ही रहती है।

राजनीतिक दल और राजनीतिक व्यवस्था (POLITICAL PARTIES AND POLITICAL SYSTEM)

दल प्रणाली और राजनीतिक व्यवस्था में घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। दल प्रणाली की प्रकृति का आधार राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति ही रहती है। उदाहरण के लिए, निरंकुश राजनीतिक व्यवस्थाओं में दल पद्धति कभी भी प्रतियोगी प्रकार की नहीं होती है। इसी तरह लोकतन्त्र में अनिवार्यतः प्रतियोगी दल पद्धति पाई जाती है। इस सबसे यही व्यापक है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दल पाए जाते हैं। किसी व्यवस्था में यह खुले होते हैं तो किसी में भूमिगत रह सकते हैं। इसी तरह दल पद्धति की प्रकृति व राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति में 'चोली-दामन' का सम्बन्ध पाया जाता है।

विभिन्न प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में दल पद्धति का प्रतिमान व दलों की भूमिका का पृथक्-पृथक् विवेचन करके, इन दोनों के सम्बन्धों को समझने में सरलता होगी। मोटे रूप से राजनीतिक व्यवस्थाओं को हमने सरकारों के वर्गीकरण के अध्याय में तीन भागों में वर्गीकृत किया है। यह तीन प्रकार हैं—(क) लोकतन्त्र राजनीतिक व्यवस्थाएँ, (ख) स्वेच्छाचारी राजनीतिक व्यवस्थाएँ, और (ग) सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाएँ।

राजनीतिक दल और लोकतान्त्रिक व्यवस्थाएँ (Political Parties and Democratic Political Systems)

लोकतन्त्र का क्रियान्वयन की दृष्टि से राजनीतिक दलों का बड़ा महत्व है। उन्हें हम लोकतन्त्र की कसौटी कह सकते हैं, क्योंकि, किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था में लोकतन्त्र का अस्तित्व कहा तक है, इसकी माप इस बात से की जा सकती है कि उस व्यवस्था में राजनीतिक दल प्रणाली किस सीमा तक स्वयं राजनीतिक प्रतियोगिता पर आधारित है। राजनीतिक दलों के बीच परस्पर स्वयं प्रतिस्पर्धा, व्यापक जन सम्पर्क, जनमत की शुद्ध अभिव्यक्ति आदि ऐसी बातें हैं, जिनसे लोकतन्त्र सार्वक होता है। पिनाक एव स्मिथ ने राजनीतिक दलों व लोकतन्त्र के पारस्परिक सम्बन्धों के बारे में उपयुक्त ही कहा है कि 'लोकतान्त्रिक संस्थाओं के सुतोषप्रद रूप में कार्य करते रहने के लिए सामान्य मतदाताओं का संगठन आवश्यक होता है। राजनीतिक दलों जैसी किसी युक्ति (device) के अभाव में यह सम्भव है कि जनता की आवश्यकताओं एवं भावों की पूर्ति की चेष्टा मिथिल हो, राजनीतिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था यदि असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य होगी तथा नेतृत्व अपर्याप्त और शासन अप्रभावी होगा' इस तरह लोकतन्त्र के लिए राजनीतिक दलों का अस्तित्व अपरिहार्य है। इस आधार के बिना लोकतन्त्र चल ही नहीं सकता है।

लोकतन्त्र शासन व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल जनता और सरकार के बीच मध्यस्थ का कार्य करते हैं। वे जनता को सही, निष्पक्ष तथा ठोस निर्वाचन के लिए शिक्षित करते हैं तथा सरकार का संचालन करते हुए उसके ऊपर नियंत्रण लगाये रहते हैं, जिससे वह अपनी मनमानी न करने पाए। लोकतन्त्र में सरकार को उत्तरदायित्व की स्थिति में रखने की व्यवस्था राजनीतिक दल ही करते हैं। अतः राजनीतिक दल और लोकतन्त्र एक तरह से एक दूसरे के पर्याय से हो जाते हैं।

राजनीतिक दल लोकतन्त्र को व्यावहारिक बनाने के यत्न हैं। इनसे लोकतन्त्र व्यवस्था की संस्थागत संरचनाएँ स्थापित होती हैं। यह लोकतन्त्र के लिए अपरिहार्य है। यह राजनीतिक व्यवस्था को जोड़ते हैं। यह लोकतन्त्र का मूल मंत्र है, परन्तु यह उनकी भूमिका का एक पक्ष है। यह लोकतन्त्र के सबसे बड़े ऋण भी बन जाते हैं। अनेक विकासशील राज्यों में राजनीतिक दलों के भ्रष्टाचार व मनमानी के कारण लोकतन्त्र उछाड़ फेंके गये हैं। जब राजनीतिक दल, दलगत राजनीतिक में पड़ जाते हैं तो वे लोकतन्त्र के पोषक नहीं उनके भक्षक बन जाते हैं। इसलिए ही यह कहा जाता है लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाओं के सफल तत्त्व दलों की अधिनायकवादी गतिविधियों में निहित होने हैं। वास्तव में अधिनायकवादी राजनीतिक दल बहुधा प्रजानान्त्रिक दल व्यवस्था में स्वयं ही विकसित हो

जाते हैं। वे 'एक' राज्य में राज्य' बना लेते हैं। ऐसे दलों का उद्देश्य समाज में व्याप्त किसी आधारभूत कमी की अभिव्यक्ति के रूप में होता है। ऐसे दल उन लोगों को अपना सदस्य व अनुयायी बना लेते हैं जिन्हें मौजूदा लोकतान्त्रिक व्यवस्था में अग्रगण्य हाथ है और जो स्वयं को ऐसी शासन-व्यवस्था में अपने को अलग समझते हैं तथा यह महसूस करते हैं कि उनकी आवश्यक इच्छाओं को पूर्ण लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली से नहीं हो सकेगा। स्पष्टतः कहा जा सकता है कि इस प्रकार के अग्रिनायकवादी दल जब कांदा पनप जाते हैं तथा बड़ी संख्या में लोगों को अपनी ओर आकर्षित करने में वे तो प्रक्रान्तान्त्रिक प्रक्रिया निरिबल रूप से एक महत्वपूर्ण स्थिति में फस जाते हैं। इस प्रकार के अग्रिनायकवादी दलों का उद्देश्य लोकतन्त्र व्यवस्था के लिए खतरा बन जाता है।

अतः राजनीतिक दल लोकतन्त्र के रक्षक भी रहते हैं और इन्हीं की मनमानी में लोकतन्त्र को समाप्त करने के लिए ऐसे दल पनप जाते हैं जिनको लोकतन्त्र में आपत्ति ही नहीं होती है। ऐसे दल लोकतन्त्र के लिए ही पाठक नहीं होते हैं बल्कि राजनीतिक प्रक्रिया को तोड़ने, उसे बेकायदा और अस्थिर बनाने में भी सक्रिय रहते हैं। राजनीतिक दल सत्ता प्राप्त करने के उद्देश्य से संगठित होते हैं। लोकतन्त्र में सत्ता प्राप्ति की सुनिश्चित सरचनात्मक व्यवस्था होती है, किन्तु जब सत्ता वर्तमान राजनीतिक संरचनाओं के अन्तर्गत कार्य करने में असमर्थ हो जाय तो निराश दल इन संरचनाओं को तोड़कर राजनीतिक सत्ता को हथिया लेते हैं। कई बार मौजूदा लोकतान्त्रिक व्यवस्था का बनावू राजपरिवर्तनों, गृह युद्धों, सरकार के विनाशकारीवादियों के माध्यम में उखाड़ फेंका जाता है तथा उसके बाद लोकतन्त्र व्यवस्था का ही बदला जा सकता है। निष्कर्ष में हम यह कह सकते हैं कि जब अग्रिनायकवादी दल सत्ता हथियाने में सफल हो जाता है तो लोकतन्त्र के म्यान पर पूर्ण निरंकुश शासन स्थापित हो जाता है। अतः लोकतन्त्र व्यवस्था में राजनीतिक दल अत्यन्त महत्वपूर्ण होते हैं। यही लोकतन्त्र को व्यावहारिक और सुसंयोजित बनाने की ओर इन्हीं के द्वारा लोकतन्त्र व्यवस्था को आमूल उखाड़ फेंकने की परिस्थितियाँ प्रस्तुत होती हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद विकासशील राज्यों में स्वतन्त्रता प्राप्ति के साथ ही अपनाई गई लोकतान्त्रिक शासन प्रणालियाँ एक के बाद दूसरी अग्रिनायकवादी बनती गई हैं और इस सबके लिए राजनीतिक दल ही प्रमुख रूप से उत्तरदायी कहे जाते हैं।

राजनीतिक दल और स्वैच्छाचारी राजनीतिक व्यवस्थाएँ (Parties and Autocratic Political Systems)

स्वैच्छाचारी राजनीतिक व्यवस्थाओं में मुख्य राजनीतिक प्रतियोगिता, यानी राजनीतिक दल और चुनावों पर महत्वपूर्ण प्राथमिकता रहती है। इनमें राजनीतिक अनुस्यूता तथा आकांक्षारित प्राप्ति करने के लिए राजनीतिक गतिशीलता बन्ना और जबरदस्ती तथा बल प्रयोग पर अधिक जोर देने में। नागरिक स्वतन्त्रताओं का अभाव होता है और जनसम्पर्क के माध्यमों तथा न्यायगतिका पर सरकार का सीधा नियन्त्रण होता है। ऐसी व्यवस्थाओं में एकदलीय पद्धति ही पाई जाती है परन्तु दल का होना आवश्यक नहीं है। ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाओं में दल का विवेक महत्व नहीं होता है। शासक मुक्त

सर्वोत्कर्ष होता है और राजनीतिक दल केवल वैधता का दिखावा करने के लिए ही होता है।

सामान्यतया स्वेच्छाचारी राजनीतिक व्यवस्थाओं में भूमिगत दल होते हैं और ऐसा कहा जाता है कि यह भूमिगत दल ही स्वेच्छाचारी शासकों से मुक्ति दिलाने का एक मात्र साधन प्रस्तुत करने वाले हो सकते हैं। नवोदित राजनीतिक व्यवस्थाओं में जहाँ कहीं स्वेच्छाचारी शासकों की निरकुशता से मुक्ति मिल सकी है वहाँ ऐसे ही भूमिगत दल या समूह अचानक राजनीतिक व्यवस्था पर हावी होकर शासकों से सत्ता छीनने में सफल हुए हैं किन्तु इसका यह आशय नहीं है कि स्वेच्छाचारी शासकों में सत्ता हथियाने वाला गुट, समूह या दल लोकतांत्रिक व्यवस्था में आस्था रखने वाला ही हो। यह केवल सत्ता परिवर्तन ही सकता है तथा पिछली अर्द्ध शताब्दी में अधिकांश उदाहरण केवल एक गुट या व्यक्ति से अन्य गुट या व्यक्ति में सत्ता परिवर्तन के ही हैं। उदाहरण के लिए, पाकिस्तान में अय्यूब खां से याह्यया खां में सत्ता का परिवर्तन ऐसा ही परिवर्तन कहा जा सकता है। अतः स्वेच्छाचारी शासन व्यवस्थाएँ अत्यन्त विषम रूप वाली व्यवस्थाएँ हैं। इनमें कुछ भी निश्चित नहीं होता है। शासकों का जोर जबरदस्ती तथा बल प्रयोग पर अधिक जोर होने के कारण केवल सुसंगठित क्रान्तिकारी दल ही शासन परिवर्तन में सफल होने की सम्भावना रखते हैं। वैसे अधिकांश स्वेच्छाचारी शासक अपनी सत्ता की वैधता के लिए राजनीतिक दल का डोंग रखते हैं। ऐसे एकाधिकारी दल शासक के हाथों की कठपुतली हो रहते हैं। जैसे बर्मा में राष्ट्रपति ने धिन ने ऐसा ही एक मात्र समाजवादी दल बनाया है।

राजनीतिक दल और सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाएँ (Political Parties and Totalitarian Political Systems)

सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाओं का आधार ही एकाधिकार प्राप्त राजनीतिक दल होता है। राजनीतिक व्यवस्था में एक ही दल राजनीतिक तथा कानूनी रूप से प्रभावी होता है। सारी राजनीतिक सक्रियता इसी के माध्यम से गुजरती है तथा यह दल ही सब गतिविधियों का संस्थागत आधार प्रस्तुत करता है। सैद्धान्तिक रूप से एक ही मुख्यमन्त्रि विचारधारा वाला दल राजनीतिक व्यवस्था के अन्तर्गत सम्पूर्ण राजनीतिक सक्रियता का नियामक और शासन तथा जोड़-तोड़ करने का उपकरण होता है। अधिकांश सर्वाधिकारी शासन आधुनिकीकरण तथा सुधार लाने के लिए कटिबद्ध क्रान्तिकारी शासन होते हैं। इस प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल ही राजनीतिक, सामाजिक व आर्थिक, गतिविधियों का एक मात्र संचालक व नियंत्रक होता है। कार्ल जे० फोर्डरिक एव जेड० के० ग्रेंजिंस्की ने अपनी पुस्तक टोटैलीटेरियन डिक्टेटोरशिप एण्ड ओटोक्रेसी¹ में सर्वाधिकारी तानाशाही की सामान्य विशेषताओं का उल्लेख करते हुए कहा है कि ऐसी

¹Carl J. Friedrich and Z. K. Brezinski: *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1956

व्यवस्थाओं में एक ऐसा सार्वजनिक दल होता है जिसका वैचारिक आधार रहता है तथा जो मनुष्य के जीवन के सभी पहलुओं का नियंत्रण करता है।

अतः सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाओं में दल, समाज, सरकार तथा व्यक्ति एक दूसरे से इस प्रकार गुंथे हुए हैं रहते हैं कि इनका एक दूसरे से पृथक् कोई अस्तित्व ही नहीं रहता है। इन व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल ही चेतना का केन्द्र होता है और मनुष्य जीवन की सम्पूर्ण सक्रियता इसी दल के माध्यम से संचालित होती है। इनमें दल व सरकार का भेद करना तो असम्भव ही होता है। बहराव कि समाज व दल भी इतने मिले होते हैं कि इनमें भी एक सीमा के बाद अन्तर करना कठिन हो जाता है। इस प्रकार, सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाओं में तो राजनीतिक दल ही सब कुछ होता है यह ही राजनीतिक व्यवस्था का आधार तथा सम्पूर्ण जीवन का संचालक रहता है। इस रूप में लोकतन्त्र से भी अधिक सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल की अपरिहार्यता मानी जा सकती है।

राजनीतिक दलों के राजनीतिक व्यवस्थाओं में स्थान व भूमिका के उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि दल आधुनिकीकरण के महत्वपूर्ण माध्यम होने के कारण सब प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में किसी न किसी रूप में विद्यमान रहते हैं। दल रहित राजनीतिक व्यवस्थाओं में भी शान-शान्ति इनकी स्थापना की प्रकृति से वह सवेत मिलता है कि दलों के बिना राजनीतिक व्यवस्थाओं का आधुनिक समय में संचालन असम्भव नहीं तो कम से कम कठिन अवश्य हो जाता है। विभिन्न प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में दल पद्धतियों के प्रतिमान व भूमिका एक ही नहीं होती है। उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में प्रतियोगी दल पद्धतियाँ तथा स्वेच्छाचारी व सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं में अप्रतियोगी दल पद्धति पाई जाती है। इसी तरह, लोकतन्त्र शासन प्रणालियों में राजनीतिक दल 'मध्यवर्ती परिवर्त्य' (intervening variable) की भूमिका निभाना 'आश्रित परिवर्त्य' (dependent variable) की रहती है। सर्वाधिकारी शासन में राजनीतिक दल 'स्वतन्त्र परिवर्त्य' (independent variable) के रूप में शासन, समाज व व्यक्ति का संचालक होता है।

लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में दल व्यवस्था उस बृहत्तर व्यवस्था का एक भाग है जिसमें कि वह कार्यरत रहती है अर्थात् वह सर्वधार्मिक ढाँचे की एक नीकर है (a servant of the constitutional framework) स्वेच्छाचारी व सर्वाधिकारवादी राजनीतिक व्यवस्थाओं में दल व्यवस्था का स्थान इससे भिन्न होता है। इनमें दल अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए नियमों में परिवर्तन करने के यत्न करते हैं। इससे राज्य व सरकार राजनीतिक दल से एकाग्र हो जाता है।

विकासशील राज्यों में राजनीतिक दल (POLITICAL PARTIES IN DEVELOPING COUNTRIES)

राजनीतिक दलों की उत्पत्ति के विवेचन में हमने यह देखा है कि राजनीतिक दल आधु-

निक और आधुनिकीकरण-उन्मुखी राजनीतिक व्यवस्थाओं की सतान है। यह राजनीतिक आधुनिकता की सतान व उत्प्रेरक (catalyst) दोनों ही है। यह जन-राजनीति का समकालीन उपकरण होने के कारण, लोकतान्त्रिक व अन्य प्रकार की अधिनायकवादी व्यवस्थाओं में भी उत्पन्न होने की प्रवृत्ति रखने हैं। विकासशील राष्ट्रों में दलों की उत्पत्ति के पूर्व वर्णित तीनों सिद्धान्त सामूहिक हैं। इन राज्यों में दलों की उत्पत्ति इतनी विविधता वाली परिस्थितियों से प्रेरित रही है कि राजनीतिक दलों के सुनिश्चित प्रतिमान अभी तक स्थिर नहीं हो पाए हैं। राजनीतिक दलों की उत्पत्ति के सम्बन्ध में वेबर तथा दुवरजर के द्वारा दिए गए 'संस्कृति-बाधक स्पष्टीकरण' (culture bound explanations) से लेकर सा पातोम्बारा तथा माइरन बीनर के सत्यापन, ऐतिहासिक संकट व आधुनिकीकरण की प्रक्रिया की सतान के स्पष्टीकरण, विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में दलों की उत्पत्ति की पूर्ण व्याख्या नहीं कर पाए हैं। इस कारण इन राज्यों में दलों की विविधताओं व विशेषताओं को समझने से पहले इन राजनीतिक व्यवस्थाओं के लक्षणों का सविष्ट विवेचन आवश्यक है। इस पृष्ठभूमि में ही इन राज्यों में राजनीतिक दलों के लक्षणों, उनकी भूमिका व महत्व का स्पष्टीकरण करना सम्भव होगा। संक्षेप में विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं की विशेषताएँ इस प्रकार हैं—

(1) राजनीतिक स्थायित्व का अभाव (2) राजनीतिक सत्ता की वैधता की अनिश्चितता, (3) आधुनिकीकरण की आकांक्षाएँ, (4) सामाजिक व सांस्कृतिक विविधताओं की विपुलता, (5) राजनीतिक प्रक्रियाओं की अस्थिर-अस्थिरता, और (6) राजनीतिक चेतना व राजनीतिक सहभागिता से उत्पन्न बेबीसिमा।

इस प्रकार, विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाएँ अनेक प्रकार के संकट तत्वों से मुक्त हैं। यह व्यवस्थाएँ संक्रमण के दौर में से गुजर रही हैं। एक तरफ, इन व्यवस्थाओं की समस्याओं के समाधान साधन जुटाने के लिए राजनीतिक दलों की अनिवार्यता देखने को मिलती है तो दूसरी तरफ इन व्यवस्थाओं में दलों की स्वतः उत्पत्ति या उनके स्थायित्व की परिस्थितियों का पूर्ण अभाव है। ऐसी विपन्न परिस्थितियों में दलों की स्थापना होने पर भी उनका बना रहना कठिन हो जाता है। सा पातोम्बारा तथा माइरन बीनर ने विकासशील राज्यों में दलों की उत्पत्ति व स्थायित्व के सम्बन्ध में लिखा है कि 'राजनीतिक दलों के समूह के लिए किसी न किसी प्रकार का ऐतिहासिक संकट एक उत्प्रेरक होने पर भी यह स्पष्ट दिखाई देता है कि राजनीतिक दल तब तक मूर्त रूप नहीं लेंगे जब तक कि आधुनिकीकरण का एक स्तर प्राप्त नहीं हो जाएगा।' विकासशील देशों में आधुनिकीकरण के यत्न के रूप में राजनीतिक दलों की अनिवार्यता होती हुए भी आधुनिकता की एक मात्रा तक इन देशों का नहीं पहुँचना दल व्यवस्था का घातक कारण बन जाता है। सा पातोम्बारा का कहना है कि विकासशील राज्यों में राजनीतिक दलों का स्थायित्व तब तक सम्भव नहीं है जब तक कि आधुनिकता की निम्नलिखित परिस्थितियाँ विकसित न

हो जायें।

(1) भौगोलिक व सामाजिक संचारण के रूप में राजनीतिक व पेशेवर स्वायत्तता का विकास।

(2) विभिन्न वर्गों व भागों में बीच भौतिक सम्पर्क व विचारों के आदान-प्रदान के माध्यम के रूप में एक निश्चित स्तर तक संचार साधनों का विकास।

(3) लौकिकी (secular) शिक्षा व्यवस्था का उदय, शहरीकरण का विकास, भरण-पोषण स्तर से भुद्रा अर्थव्यवस्था की स्थापना तथा सक्रियतावादी राज्य का हस्तक्षेप होना।

(4) ऐच्छिक व अर्द्ध-ऐच्छिक संगठनों में भाग लेने व उनसे सहयोग करने की प्रेरणा देने के लिए एक सांस्कृतिक वृष्ठभूमि, और

(5) यह दार्शनिक मान्यता कि यह विश्व मनुष्य के द्वारा ही ढाला जाएगा।
विकासशील राज्यों में आधुनिकता की उपरोक्त पूर्व शर्तों का अभाव होने के कारण अनेक राज्यों में अल्प कारणों से दलों की उत्पत्ति होने पर भी उनमें स्थायित्व व सुनिश्चितता का अभाव बना हुआ है। राजनीतिक दृश्य-पटल पर दलों का आना-जाना निरन्तर चलता रहता है। अगर गहराई से देखा जाए तो यह पूर्व शर्तें प्रतियोगी दल पद्धतियों के विकास व स्थायित्व के लिए अनिवार्य हैं। इनके अभाव के कारण ही अनेक विकासशील राज्यों में प्रतियोगी दल पद्धतियाँ स्थापित होकर कुछ ही समय में अप्रतियोगी दल पद्धतियों में परिवर्तित हो गई हैं। भारत, श्रीलंका और मेक्सिको जैसे कुछ राज्यों में भी अब दल पद्धति नाम से ही प्रतियोगी रह गई है। विकासशील राज्यों में राजनीतिक व्यवस्थाओं के विशेष लक्षणों व दलों के स्थायित्व की पूर्व-शर्तों के विवेचन के बाद इन देशों में राजनीतिक दलों की विशेषताओं का उल्लेख करना सरल हो जाता है। संक्षेप में विकासशील राज्यों की दल व्यवस्थाओं के निम्नलिखित लक्षण ध्यान देने योग्य हैं—

(1) राजनीतिक दलों में समाज के अन्तिम उद्देश्यों, गन्तव्यों व मूल्यों पर सहमति का अभाव है।

(2) राजनीतिक दलों में राजनीति के आधारभूत तत्वों पर मूर्तक्य का अभाव है।

(3) राजनीतिक विचारधाराओं की अस्पष्टता या इनका पूर्ण अभाव।

(4) नेतृत्व प्रधानता व अपेक्षाकृत बरथायित्वता।

(5) सीमित व संकुचित आधार।

(6) बाह्य रूप से निर्मित संस्थाओं (externally created institutions) के रूप में अधिकांश दलों का उदय।

(7) अभिजन नियंत्रण व सङ्क्रमणशील प्रकृति।

(8) प्रतियोगी दल प्रणालियों की व्यवहार में अवास्तविकताएं।

विकासशील देशों में राजनीतिक दलों के लक्षणों को सूचीबद्ध करना अत्यन्त कठिन कार्य है। इन देशों में राजनीतिक दलपद्धतियाँ अभी भी प्रवाह की अवस्था (state of flux) में हैं। किसी भी राज्य में दल व्यवस्था का स्थायी प्रतिमान नहीं उभर पाया है। अगर किसी राज्य विशेष, जैसे भारत व मेक्सिको में कुछ स्थायी चित्र दिखाई देता है तो

इसके पीछे ऐतिहासिक तथ्य हैं तथा बहु अपवाद स्वरूप अलग किये जा सकते हैं। सामान्य-तया सभी विकासशील देशों में दलपद्धति का विचित्र परन्तु परस्पर विरोधी परिस्थितियों में फँसो हुई लगती है। इन देशों में एक तरफ स्वशासन की संरचनात्मक व्यवस्था के लिए तथा पिछड़े समाजों को तेजी से आधुनिकता की ओर बढ़ाने के लिए राजनीतिक दलों की अनिवार्यता महसूस की जाती है तथा दूसरी तरफ, राजनीतिक दलों की उपयोगी व रचनात्मक भूमिका और स्थायित्व की परिस्थितियों का पूर्णतया अभाव पाया जाता है। ऐसी विषम परिस्थिति के कारण, इन देशों में प्रतियोगी दलपद्धति, समाज के विकास का यन्त्र नहीं रह सकने के कारण, एकदलीय पद्धतियों को स्थान देती जा रही हैं।

इन देशों के राजनीतिक दलों में समाज के गन्तव्यों व मूल्यों पर मोटी सहमति का अभाव होने के कारण, विभिन्न राजनीतिक दल परस्पर खींचातानी (mutual tug of war) में लग रहते हैं। इसके कारण राष्ट्रीय समस्याओं से दलों का ध्यान हट जाता है। दल रचनात्मक कार्यक्रमों से दूर हटते जाते हैं और सत्ताखंड दल, विपक्षी दलों के द्वारा परेशान किया जाता है। राजनीतिक दलों की ठोस आधारभूमि नहीं होने के कारण, दल आधुनिकीकरण के उद्देश्य नहीं बन पाते हैं। इससे दलों व जनता का सम्पर्क टूट जाता है। जनता का बढ़ता हुआ असंतोष व समाज में अराजक अवस्था का आना दलों द्वारा उपलब्ध कराई गई शासन प्रक्रियाओं को निरर्थक बना देता है। ऐसी परिस्थिति में सेना या कोई महत्वाकांक्षी व्यक्ति सत्ता हथिया कर निरंकुश व्यवस्था की स्थापना करने में सफल हो जाता है। इस तरह विकासशील राज्यों में दल ही, दल व्यवस्था के अन्त के कारण बन जाते हैं।

विकासशील राज्यों में राजनीतिक दल 'राजनीतिक खेल' के नियमों पर ही सहमत नहीं होने के कारण, संवैधानिक साधनों से शासनतन्त्र चलाना अत्यन्त कठिन हो जाता है। विभिन्न दलों में टकराव व संघर्ष बढ़ता जाता है और राजनीतिक दल राजनीतिक प्रक्रिया को जोड़ने, सरल बनाने और स्थिर करने के स्थान पर इसको तोड़ने, पेचीदा बनाने और अस्थिर करने का यन्त्र बन जाते हैं। शासन-व्यवस्था अस्त-व्यस्त तथा खोखली होने लगती है और राजनीतिक दलों में से सत्ताखंड दल एकाधिकार की प्रवृत्ति से प्रेरित होने लगता है।

विचारधाराओं के बंधन विकासशील राजनीतिक दलों के प्रेरक नहीं रहने के कारण अधिकांश दल कार्यक्रम व उद्देश्य निर्धारित नहीं कर पाते हैं। जनमत के अनावश्यक उतार-चढ़ाव व राजनीतिक दलों में नीति निरन्तरता नहीं रहने देते हैं। जनता की भावनाओं में खेलकर राजनीतिक दल, जन-समर्थन के प्रयास में, जनता के आक्रोश का निशाना बन जाते हैं। सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था राजनीतिक दलदल में फँसकर अचल बनने लगती है। इस अवस्था से मुक्ति की क्रांति, दल व्यवस्था की आमूल रूप से नष्ट करके, एक व्यक्ति या एक गुट विशेष के हाथों में सत्ता सौंपने का साधन बन जाती है।

अतः विकासशील राज्य, राजनीतिक दल पद्धति के सुनिश्चित विकास में असफल होने लगते हैं। बहुत समाजों में सांस्कृतिक विविधता, परम्परागत बंधनों की जड़ें, जाति, भाषा व रीति-रिवाजों का प्रभाव से दल-विकास प्रक्रिया में रुकावटें आती हैं। दलों पर

यन्त्रियों का नियंत्रण होना है। नेता विरोध का करिश्मा राजनीतिक दल की प्रवृत्ति होना है। दल की सदस्यता औपचारिक व कई बार नेचुर बागरी हो रही है। राजनीतिक दल, जन संचालन का साधन न होकर, जनता को उदासीन बनाने की परिस्थितिया उत्पन्न करने वाले बन जाते हैं। इससे स्वस्थ दल-राजनीति की परम्पराओं का विकास नहीं हो पाता है। इनके निष्कर्ष में यह कहना उपयुक्त होगा कि विकासशील राज्यों में दल-पद्धतियों के प्रनिर्माण अभी भी प्रवाह की अवस्था में है तथा प्रतियोगी दल व्यवस्था का इन देशों में भविष्य उज्ज्वल नहीं दिखाई देता है।

दबाव एवं हित समूह (Pressure Groups and Interest Groups)

आधुनिक समाज अमरुत समूहों की संरचनाओं व अन्त क्रियाओं का जाल बन गये हैं। आज समूहों के माध्यम से न केवल व्यक्ति की सभी गतिविधियाँ सम्पादित होती हैं वरन् इनकी सीमाएँ भी निर्धारित होने लगी हैं। हर समाज में राजनीति व सरकारें समूहों की आंतरिक व्यवस्था से ही गठित होती जा रही हैं। समूहों की मांगों व समर्थनों पर ही सरकारों की कार्य-प्रणाली निर्भर करने लगी है। समाज का समूह जीवन, शासन-व्यवस्थाओं की प्रकृति का नियामक बनता जा रहा है। आधुनिक सरकारें, राजनीतिक दलों के माध्यम से ही जनता तक नहीं पहुँच पाती हैं। पिछले अध्याय में हमने यह देखा था कि आजकल राजनीतिक दल संगठन की औपचारिकता व अनुशासन में इतने जकड़ गए हैं कि सरकार व जनता के बीच सम्पर्क के लचीले माध्यम नहीं रह पाते हैं। राजनीतिक दलों के विवेचन में यह प्रश्न भी हमें उठाया था कि आज के परिवर्तित व जटिल समाज में मनुष्य अकेला रह ही नहीं सकता है। व्यक्ति के जीवन का हर पहलू किसी न किसी प्रकार के संगठित या अगठित समूह से सम्बद्ध बन गया है। अतः राजनीतिक दल, सरकार व जनता के बीच सम्पर्क का सीधा साधन न रहकर समाज के समूहों के माध्यम से क्रियाशील रहने लगे हैं। यही कारण है कि आधुनिक समाज में विद्वानों तथा व्यक्तीश्वरों की दबाव व हित समूहों में रूचि बढ़नी जा रही है। इनके महत्त्व का विवेचन करते हुए ज० गे० जोहरी ने अपनी पुस्तक *कम्परेटिव पोलिटिक्स* में लिखा है कि आधुनिक राजनीतिक प्रक्रिया में दबाव, हित एवं संगठित समूहों तथा इनकी तकनीकों के अध्ययन का विशिष्ट महत्त्व है। इनके अध्ययन से उन अंतर्निहित शक्तियों व प्रक्रियाओं पर, जिनके माध्यम से संगठित समूहों में—विशेषकर लोकतान्त्रिक समाजों में, राजनीतिक शक्ति का संचालन और प्रयोग होता है—प्रकाश पड़ता है।¹ आजकल राजनीति का नये अर्थों में प्रयोग होने लगा है। अब राजनीति एक प्रक्रिया मानी जाती है। ऐसी प्रक्रिया जिसके माध्यम से सामाजिक मूल्य आधिकारिक (authoritative) रूप से स्थापित किए जाते हैं। अब राजनीति को केवल राज्य और शासन का विज्ञान नहीं माना जाता बल्कि इसमें निर्णय लेने की प्रक्रिया का अध्ययन भी सम्मिलित किया जाने लगा है। आधुनिक राजनीति व्यवस्थाओं में सरकारों के नीति उत्पादन अधिकारों समूह, सदस्यों से प्रभावित होते हैं। अब राजनीतिक अध्ययनों ने उन सभी समूहों का अध्ययन भी

¹ C. John, *Comparative Politics*, New Delhi, Sterling, 1972, p. 58

सम्मिलित किया जाने लगा है जो निर्णय लेने की प्रक्रिया की अभिन्न व महत्वपूर्ण कड़ी बन गए हैं। तुलनात्मक राजनीति के विषय-विस्तार के कारण, दबाव समूहों की अन्त-क्रियाओं में आकने के प्रयास बढ़ गए हैं, क्योंकि राजनीतिक व्यवहार की गत्यात्मक शक्तियों का ज्ञान दबाव समूहों की भूमिका के परिवेश में ही प्राप्त किया जा सकता है। इसी कारण, तुलनात्मक राजनीति के क्षेत्र में दबाव समूहों और अन्य संगठित समूहों के अध्ययन का महत्व हाथ ही के वर्षों में बहुत बढ़ गया है।

आधुनिक समय में व्यक्ति पृथक् इकाई के रूप में नहीं रह सकता। जटिल व विषम परिस्थितियों में व्यक्ति का व्यक्ति के इर्द-गिर्द प्रभाव समाप्त हो जाने के कारण वह समूह जीवन में समाहित हो गया है। अतः आधुनिक राजनीतिक अध्ययन एक नये 'राजनीतिक मानव' (political man) के चारों ओर केन्द्रित होता जा रहा है। यह नये राजनीतिक मानव समूहों के माध्यम से राजनीति का केन्द्र बन गया है। इस प्रकार, राज के परिवर्तित सदर्भ में 'व्यक्ति बनाम राज्य' की जगह 'समूह बनाम राज्य' की चर्चा होने लगी है। व्यक्ति का अपने हितों के संरक्षण और संवर्धन के लिए समूहों में संगठित होना अनिवार्य हो गया है। जो हित अधिक चैतन्य एवं प्रयुक्त होते हैं वे अपना जीपचारिक संगठन बनाकर शासन की नीतियों को प्रभावित करने की कोशिश करने लगे हैं। इस प्रकार के संगठित समूह चूँकि अपने-अपने संगठन की शक्ति के दबाव द्वारा सार्वजनिक नीतियों तथा शासकीय निर्णयों को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। अतः इन्हें दबाव समूह कहा जाता है। इनका अर्थ व परिभाषा करके हम इनके महत्व पर विस्तार से चर्चा करेंगे।

दबाव समूह का अर्थ व परिभाषा

(THE MEANING AND DEFINITION OF PRESSURE GROUP)

दबाव समूह का अर्थ गहरे विवाद का विषय है। विद्वान इसके नामकरण पर भी अलग-अलग मत रखते हैं। अतः दबाव समूह का अर्थ व परिभाषा करने से पहले, इसके नामकरण सम्बन्धी मत-विभेदों का विवेचन करना आवश्यक है। मोटे तौर पर इसके नामकरण की लेकर विद्वानों के चार वर्ग कहे जा सकते हैं—

(1) बहुलतावादी 'दबाव समूह' नाम के स्थान पर इसे केवल 'समूह' कहना पसंद करते हैं। उनकी मान्यता है कि सम्पूर्ण समाज समूह-जन्म है तथा सभी प्रकार के समूह प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से अपने हितों की साधना का सद्यः रखते हैं। इन हितों की पूर्ति के लिए उनको अनेक प्रकार के प्रभाव प्रयुक्त करने होते हैं। इनका केवल सरकार से ही सम्बन्ध नहीं जोड़ा जा सकता, यह सभी सरचनात्मक व प्रक्रियात्मक व्यवस्थाओं से अन्तःक्रियाशील रहते हैं तथा अनेक समूहों का सरकार से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से कोई सरोकार ही नहीं होता है। अतः 'दबाव समूह' के स्थान पर समूह शब्द का प्रयोग,

इनकी प्रकृति, भूमिका व महत्त्व का सही चित्रण करने वाला है। अर्ल लेथम¹ ने अपने एक लेख 'दि ग्रुप बेसिस ऑफ पॉलिटिक्स नोट्स फॉर ए थियरी' में इसी अर्थ का समर्थन किया है। परन्तु बहुलतावादियों का यह दृष्टिकोण तर्कसंगत नहीं लगता क्योंकि इससे दबाव समूह व समूह में कोई अन्तर नहीं रह जाता है जबकि आधुनिक विचारक इन दोनों में पर्याप्त अन्तर करते हैं।

(2) कुछ विद्वान दबाव समूह के स्थान पर 'हित समूह' (interest group) शब्द के प्रयोग की बात करते हैं। आमाड, रोमन, कोकोविज (Roman Kolkowez) तथा हिचनर (Hitchner) व हर्बोल्ड (Harbold) की मान्यता है कि समूह को दबाव समूह कहे जाने में 'दबाव' शब्द से अनौचित्यपूर्ण दबाव का भाव प्रकट होता है, तथा इससे यह आभास होता है कि सभी समूह सदा ही अपने हितों की पूर्ति के लिए आवश्यक रूप से अनुचित व असंवैधानिक साधनों का प्रयोग करते हैं, यद्यपि यह आवश्यक नहीं है। इसलिए यह दबाव समूह के स्थान पर हित समूह को अधिक उपयुक्त शब्द मानते हैं।

(3) जीन ब्लोचेल, राबर्ट सी० बोन, माइरन वीनर तथा एस० ई० फाइनर जैसे कुछ विद्वान, दबाव समूह व हित समूह का एक दूसरे के स्थान पर प्रयोग करते हैं तथा इन दोनों में कोई अन्तर नहीं मानते हैं। इनकी मान्यता है कि हर हित समूह अपने हितों की पूर्ति के लिए दबाव का प्रयोग करते हैं तथा हर दबाव समूह की उत्पत्ति का कारण एक से हित ही कहे जा सकते हैं। राबर्ट सी० बोन का कहना है कि हित समूहों के अध्येता, हित समूहों व दबाव समूहों में इस आधार पर अन्तर करते हैं कि हित समूह अनुनयन तथा दबाव समूह दबाव के साधनों का प्रयोग करते हैं।² परन्तु यह अन्तर वास्तव में अर्थपूर्ण नहीं क्योंकि अनुनयन (persuasion) के हर रूप में कुछ न कुछ दबाव का मिश्रण रहता ही है। मत अपने अध्ययन के लिए हम इनका एक दूसरे के स्थान पर प्रयोग करेंगे। यहाँ स्वयं राबर्ट सी० बोन ने दबाव समूह व हित समूह के बीच अन्तर का स्पष्ट आधार बताकर भी दोनों को एक मानने की भूल की है।

(4) साँची या दीर्घा (lobby), सघ (association) तथा राजनीतिक समूह (political group) आदि अन्य शब्दों का भी कुछ विद्वानों ने दबाव समूह के स्थान पर प्रयोग करने की बात कही है। विशेषकर 'राजनीतिक समूह' शब्द को बहुत सही बताने का प्रयास किया गया है। परन्तु यह शब्द शायद दबाव समूह के स्थान पर प्रयोग में नहीं लिए जा सकते हैं।

इस प्रकार दबाव समूह, 'हित समूह', 'साँची', राजनीतिक समूह, समूह इत्यादि कई शब्दों का एक-दूसरे के लिए प्रयोग करने की प्रथा रही है। एलेन बाल³ इसने स्थान पर

¹ Earl Latham, "The Group Basis of Politics Notes for a Theory," *American Political Science Review*, June 1952, pp 376-97

² Robert C Bone, *Action and Organization An Introduction to Contemporary Political Science*, New York, Harper and Row, 1972, p 55

³ Alan W Ball, *Modern Politics and Government*, London, Macmillan, 1971, pp 103-117

‘प्रभावक गुट’ शब्द के प्रयोग का विचार रखते हैं। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि ‘दबाव समूह’ शब्दों के प्रयोग पर आपत्ति उठाई गई है क्योंकि इससे ऐसा लगता है कि जैसे निर्णायकारी प्रक्रिया को प्रभावित करने के तरीके को इंगित किया जा रहा है। दबाव समूह ने अंग्रेजी समानार्थी शब्द ‘प्रेसर ग्रुप’ (दबाव डालने वाला समूह) से तो यह ध्वनि निकलती है कि निर्णायकारी प्रक्रिया को प्रभावित करने के लिए सिर्फ दबाव डालने के तरीके अपनाए जाते हैं। इस कठिनाई के कारण ही एलेन शॉटर ने ब्रिटिश दबाव समूहों के अपने अध्ययन ‘बारगेनाइस्ड ग्रुप्स इन ब्रिटिश नेशनल पोलिटिक्स’ में ‘संगठित समूह’ (organised groups) शब्दों का प्रयोग किया, क्योंकि यह नाम दबाव समूह की अपेक्षा कहीं ज्यादा सगठनों को अपने में सजोए हुए है।

नामकरण सम्बन्धी विवाद के सम्बन्ध में यही कहा जा सकता है कि अनेक विद्वानों ने ‘दबाव’ शब्द को आपत्तिजनक मानकर ही अन्य शब्दों के प्रयोग का विचार रखा है। क्योंकि कुछ लोग इन शब्दों का प्रयोग निरपेक्ष वर्णन के लिए नहीं बल्कि अपशब्द के रूप में करते हैं। अमरीकी राजनीतिशास्त्री वी० ओ० की० ने अपनी पुस्तक पोलिटिक्स पार्टीज एण्ड प्रेशर ग्रुप्स में इन शब्दों के बारे में लिखा है ‘ये शब्द (pressure group) ऐसे बदमाश साबीबाज तस्वीर मानस-मॉडल पर उभारते हैं जो सदाचारी विधायक को जन हित में अपने विवेकानुसार आचरण नहीं करने देता और उसे पथभ्रष्ट करने के हथकड़े इस्तेमाल करने की कोशिश करता है।’⁵ अतः अनेक विद्वानों के अनुसार दबाव समूहों की राजनीति इस सन्देश को जन्म देती है कि गरीब और लुब्ध-छिपी राजिनीति के जरिए प्रतिनिधित्व करने वाली सरकार की प्रक्रियाओं को तोड़ने-मोड़ने की कोशिश करने वाले समूहों के लिए ये शब्द अधिक उपयुक्त हैं, परन्तु अर्थ सम्बन्धी यह भावना वैयक्तिक है। समूहों द्वारा अपने सधय की प्राप्ति के लिए दबाव सर्व-घातक साधनों से भी डाला जा सकता है और असंवैधानिक साधनों से भी और चूँकि उसका सदा असंवैधानिक व अनौचित्यपूर्ण होना आवश्यक नहीं है, समूहों को ‘दबाव समूह’ कहा जाना आपत्तिजनक प्रतीत नहीं होता है। वी० ओ० की०, हेरी एकस्टीन पिनाक और स्मिथ इसी विचार के समर्थक हैं। निष्कर्ष में डाक्टर इकबाल नारामण के यह शब्द ‘वस्तुतः शासन की नीतियों व उसने निर्णयों को प्रभावित करने से सम्बन्धित राजनीतिक प्रक्रियाओं के सदर्भ में समूहों के प्रयासों का जब हम अध्ययन करते हैं तो हमारा आशय ‘दबाव’ शब्द से ही स्पष्ट होता है क्योंकि इस शब्द से उनके भिन्न भिन्न व विविध प्रकार के प्रयासों तथा उनकी सारी चेष्टाओं एवं प्रक्रियाओं का बोध होता है।’⁶ नामकरण-विवाद का समाधान कर देते हैं। अतः इन शब्दों का प्रयोग न बेवत ठीक है, अपितु इन्हीं शब्दों के प्रयोग से इनकी प्रकृति, भूमिका व राजनीतिक व्यवस्था में इनका महत्व स्पष्ट समझा जा सकता है। इसलिए हम ‘दबाव समूह’ शब्दों का ही

⁵V O Key, *Politics Parties and Pressure Groups*, 5th ed, New York, 1964, p 132

⁶Iqbal Narain, *Rajneeti Shastra ke Mool Siddhant* (Hindi), Agra, Ratan Prakashan Mandir, 1974, p 417

प्रयोग आगे में विवेचन में करेंगे।

दबाव समूहों के नामकरण-विवाद से ही यह स्पष्ट हो जाता है कि इनकी सर्वसम्मति परिभाषा देना बहुत कठिन है। यहाँ वही परिभाषा दी जा रही है जिनसे इनका उपरोक्त अर्थ में स्पष्टीकरण हो सके। माइरन वीनर ने इनकी परिभाषा करते हुए लिखा है, "हित अथवा दबाव समूह वे स्वेच्छित समूह हैं जो प्रशासकीय ढाँचे के बाहर हो और जो सरकारी कर्मचारियों के नामांकन अथवा नियुक्ति सार्वजनिक नीतियों को अपनाये जाने, उनके प्रशासन और निर्वाचन को प्रभावित करने का प्रयास करते हों।"⁷ एच० जीगलर ने अपनी पुस्तक 'इंटरैस्ट ग्रुप्स इन अमेरिकन सोसाइटी' में इसकी परिभाषा इस प्रकार की है— 'संगठित समूह जो अपने सदस्यों को औपचारिक ढंग से सरकारी पदों पर नियुक्त करने की कोशिश किए बिना सरकारी निर्णयों के तदर्थ को प्रभावित करना चाहता है।'⁸ इन्हीं परिभाषाओं में मित्तो-जुलती परिभाषा ओडीगार्ड (Odegard) ने भी दी है। उसने लिखा है, 'एक दबाव समूह ऐसे लोगों का औपचारिक संगठन है जिनके एक अथवा अधिक सामान्य उद्देश्य एवं स्वार्थ हों और जो घटनाओं के क्रम को, विशेष रूप से सार्वजनिक नीति के निर्माण और शासन को, इसलिए प्रभावित करने का प्रयत्न करें कि उनके अपने हितों की रक्षा और वृद्धि हो सके।'⁹

यह परिभाषाएँ, दबाव समूह की यथार्थ प्रकृति का चित्रण करने में सहायक नहीं हैं। इनसे दबाव समूह औपचारिक संगठन के रूप में ही परिभाषित हुआ है। तीनों ही परिभाषाओं में इसको सरकार व शासन क्रिया के सदर्भ में किया गिला माना गया है। इस अर्थ में तो दबाव समूह की औपचारिकता ही भलकती है। तथ्य तो यह है कि दबाव समूह, इन परिभाषाओं की विवेचना के अनुकूल तो यदा-कदा ही रहता है। इनसे दबाव समूह व हित समूह के बीच के सूक्ष्म (subtle) अन्तर को समझने में भी सहायता नहीं मिलती है। अतः दबाव समूह की ऐसी परिभाषा करने की आवश्यकता है जिससे इसकी सही प्रकृति, भूमिका व महत्त्व समझने में सहायता मिल सके। हमने इस अध्याय के आरम्भ में राजनीति के नये अर्थों में प्रयोग की बात कही है। इस अर्थ में राजनीति एक प्रक्रिया मानी जाती है। ऐसी प्रक्रिया जिसके माध्यम से आधिकारिक रूप से सामाजिक मूल्य स्थापित किए जाते हैं। दबाव समूहों का ऐसी ही प्रक्रिया से आजकल सम्बन्ध हो गया है। अतः इनकी परिभाषा इस नए सदर्भ की अनदेखी करके नहीं की जा सकती। ऊपर लिखी तीनों ही परिभाषाओं में दबाव समूह की राजनीति के सहायक सदर्भ से पृथक् रखा गया लगता है।

राबर्ट सी० बोन ने दबाव समूह की व्यावहारिक दृष्टिकोण से परिभाषित करने का

⁷Myron Weiner, *The Politics of Scarcity Public Pressure and Political Response in India*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, p. 57.

⁸Hermon Zeigler, *Interest Groups in American Society*, Belmont, California, Wadsworth, 1964, p. 30

⁹Peter Odegard, *Pressure Politics The Story of the Anti Saloon League*, Columbia Press, 1928, p. 149

¹⁰Robert C. Bone, *op cit* p. 55.

प्रयास किया है। उसके अनुसार "यह (दबाव समूह) राजनीतिक क्रिया में सम्मिलित व्यक्तियों का संयोजन (combination) है जो शासन क्रिया पर विना औपचारिक नियंत्रण प्राप्त किए, समाज में मूल्यों के आधिकारिक निर्धारण में अपने उद्देश्यों को प्राथमिकता (priority) के मुद्दे बनाता है।"¹⁰ इस परिभाषा से स्पष्ट है कि दबाव समूह केवल सरकार या शासन प्रक्रिया को ही प्रभावित करने तक सीमित नहीं रहते हैं। आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में यह नीति-निर्गतों (policy outputs) की प्रक्रियाओं को प्रभावित करने से वही अधिक नीति निवेशों (policy inputs) की प्रक्रियाओं से सहोकार रखने समे हैं। नीति निर्गतों को अपन हितों के अनुकूल बनाने के लिए राजनीतिक व्यवस्थाओं के निवेशों को प्रभावित करना अधिक ठोस परिणाम उत्पन्न कर सकता है। यही कारण है कि दबाव समूह आधुनिक समय में केवल उन्हीं समूहों को कहा जाता है जो समाज में मूल्यों के आधिकारिक वितरण में अपने उद्देश्यों को प्राथमिकताएँ प्राप्त बनाने में सक्षम रहने हैं।

दबाव समूह और हित समूह (PRESSURE GROUPS AND INTEREST GROUPS)

दबाव समूह का अर्थ करते समय हमने इस बात का उल्लेख किया था कि अनेक विद्वान इसमें व हित समूह में कोई अन्तर नहीं मानते हैं। इसी सदर्भ में इन दोनों के अन्तर की खोज भी की गई थी। यहाँ इनके अन्तर को अधिक विस्तार से समझने का प्रयास किया जाएगा।

हित समूहों तथा दबाव समूहों में बहुत कुछ समानताएँ पाई जाने के कारण इनको एक ही समझने की भूल करना स्वाभाविक है, क्योंकि दोनों के विशिष्ट व स्पष्ट उद्देश्य होते हैं तथा दोनों ही अपने अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। परन्तु इन समानताओं के बावजूद दोनों में कुछ भ्रूषमतर अन्तर भी पाए जाते हैं, समाज में कृषक, मजदूर, शिक्षक, विद्यार्थी, व्यवसायी, भूमिपति आदि के विभिन्न प्रकार के हित भी होते हैं। हर बड़े वर्ग के हित में अनेक छोटे-छोटे हित भी समाहित रहते हैं। जैसे विद्यार्थियों के अनेक हित हो सकते हैं। इन्हीं हितों की रक्षा प्राप्त के लिए, एक से हित वाले व्यक्ति संगठित रूप धारण कर लेते हैं तो उसे हित समूह कहा जाता है जिनका उद्देश्य अपने सदस्यों के विविध सामाजिक, आर्थिक, धार्मिक, सांस्कृतिक और व्यावसायिक हितों की रक्षा करना होता है। एक व्यक्ति के समाज में अनेक 'हित' हो सकते हैं। अतः वह एक ही साथ इनके हित समूहों का सदस्य हो सकता है। जब हित समूह अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए शासन प्रक्रिया से अतः क्रियाशील होने लगते हैं तो उसको दबाव समूह की श्रेणी में सम्मिलित माना जाता है।

प्री० एन० मसालदान ने अपनी पुस्तक 'राजनीतिशास्त्र के सिद्धान्त' में दबाव समूहों और हित समूहों की अवधारणाओं में अन्तर को स्पष्ट करते हुए लिखा है, "जिसी समाज की राजनीति में दलों के अतिरिक्त अन्य संगठन व समूहों का भी कार्यभाग होता

है। शासन की प्रक्रिया पर, विशेष तौर पर नीति निर्धारण व विधि निर्माण पर समाज के विभिन्न समूह अपने विशेष हितों के हेतु प्रभाव डालते हैं। जब एक नागरिक एक इकाई के रूप में भी अपना मत प्रदान करता है, तो वह अपन समूह के विचारों व इच्छाओं से प्रभावित होकर मत देता है। कोई व्यक्ति समूहों के प्रभाव से बच नहीं सकता। लगभग साठ सान पहले आर्थर वेंटले नामक राजनीतिशास्त्री ने समूहों के महत्व की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया था। अभिनव-काल (modern times) में डेविड ट्रुमैन नामक राजनीतिशास्त्री ने भी हमारा ध्यान इसी ओर आकर्षित किया है। समाज में व्यक्तियों के केवल सामान्य हित ही नहीं होते वरन् कुछ विशेष हित भी होते हैं। साधारणतः व्यक्ति अपने विशेष व्यावसायिक व आर्थिक हितों की ही अधिक महत्त्व देता है और जिन व्यक्तियों के व्यावसायिक व आर्थिक हित एक होते हैं वे हित-गुट बन जाते हैं। कुछ हित-गुट तो बड़े ही सुदृढ़ ढंग से गठित होते हैं। जब हित-गुट अपने विशेष हितों के लिए सक्रिय रूप से शासन पर दबाव डालते हैं तब उनका स्वरूप दबाव-गुट का हो जाता है। लगभग सभी देशों में उद्योगपतियों के, श्रमिकों के, व्यापारियों के तथा विभिन्न पेशेवरों के संगठन होते हैं। यह संगठन अपने विशेष हितों के लिए पैरोकारी करते हैं। यदि शासन की नीतियों द्वारा उनके हितों को हानि न होने पाए तथा उनकी वृद्धि हो।”

इस प्रकार दबाव समूह व हित समूह में काफी असमानताएँ व अन्तर होते हैं। इनमें से तीन विशेष उल्लेखनीय हैं—(1) पहला अन्तर कार्य-विधि या हित सुरक्षा के लिए प्रयुक्त किए जाने वाले साधनों का है। हित समूह अपने हितों की वृद्धि या रक्षा के लिए मुख्यतया अनुनयनी साधनों (persuasive methods) का प्रयोग करते हैं जबकि दबाव समूह विशेषकर दबाव की तकनीकों (pressurising techniques) का सहारा लेते हैं। इसका यही तात्पर्य है कि हित समूह, प्रमुखतया अनुनयन तथा दबाव समूह, सामान्यतया दबाव-साधन अपनाते हैं। (2) इन दोनों में दूसरा अन्तर अपने हितों की सिद्धि के लिए प्रभाव के निभाने से सम्बोधित है। हित समूह, शासन किया को प्रभावित करने का लक्ष्य नहीं रखते हैं। यह अन्य ऐसे ही समूह या अन्य सामाजिक संरचनाओं व प्रक्रियाओं को अपने प्रभाव का लक्ष्य बनाते हैं। जबकि दबाव समूह विशेषकर राजनीतिक प्रक्रिया को अपने हितों के अनुकूल बनाने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। (3) हित समूह व दबाव समूह के बीच तीसरा अन्तर प्रकृति सम्बन्धी है। हित समूह विराजनीतिकृत (depoliticized) समूह होते हैं। यह राजनीति से प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं रखते। उदाहरण के लिए, भारत के किसी गाँव की जाति पंचायत (caste panchayat) एक हित समूह है जिसका राजनीतिक गतिविधियों से कोई सीधा सम्बन्ध नहीं होता है। दबाव समूह, राजनीतिकृत (politicized) समूह होते हैं। इसका यह अर्थ नहीं है कि यह केवल राजनीतिक गतिविधियों में ही उलझे रहते हैं। वास्तव में इनकी स्थिति पूर्णतया राज-

नीतिक व पूर्णतया अराजनीतिक स्थितियों के बीच की होती है। जबकि हित समूह, प्रत्यक्ष रूप से राजनीतिक गतिविधियों या राजनीतिक प्रक्रिया में सक्रिय नहीं होते हैं।
 1 इस तरह, दबाव समूह राजनीतिक प्रक्रिया के अविच्छिन्न अंग होते हैं और वे सरकार की नीति की मजबूत बनाने और उसकी दिशा बदलने का प्रयास करते हैं। सशक्त नियोजन सगठन एवं राष्ट्रीय स्तर पर क्रियाशील ट्रेड यूनियनों से लेकर स्थानीय सुविधाओं के सुधार का प्रयास करने वाले छोटे और अपेक्षाकृत कमजोर स्थानीय नागरिक समूहों तक का ध्येय सरकार (राष्ट्रीय, प्रादेशिक या स्थानीय) से कुछ न कुछ प्राप्त करने का होता है। यह सब कार्य हित समूह नहीं करते हैं। ऐसी बात नहीं है परन्तु वे सरकार से नहीं समाज या अन्य सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक या धार्मिक व्यवस्थाओं से अपने हित साधन के लिए सम्पर्कशील रहते हैं। जबकि दबाव समूह मुख्यतया शासन प्रक्रिया व सरकार से सम्बन्धित रहते हैं।

दबाव समूह और लाबी PRESSURE GROUPS AND LOBBY

लाबी' दबाव समूहों की गतिविधियों में से एक विशिष्ट कार्य में सलग व्यक्तियों के समूहों को कहा जाता है। राबर्ट सी० बीन ने लाबी की परिभाषा इस प्रकार की है,
 2 व्यक्तियों का ऐसा समूह जो व्यवस्थापिकाओं के सदस्यों को अपने समूह के विशेष हितों के अनुरूप मत देने के लिए प्रभावित करने का अभियान चलाता है।¹ इस परिभाषा से यह स्पष्ट होता है कि 'लाबी' एक प्रकार का दबाव समूह ही है, परन्तु इसका कार्यक्षेत्र बहुत सीमित व सुनिश्चित होता है। यह विधायकों को ही प्रभावित करने का प्रयास करता है। इसका उद्देश्य भी सुनिश्चित होता है। किसी प्रभावित विधेयक के सम्बन्ध में या सम्भावित विधेयक को लेकर ही इसका अभियान चलता है। अतः लाबी' एक सीमित, निश्चित तथा व्यवस्थापन प्रक्रिया से ही सरोकार रखने वाले समूह को कहा जाता है। दबाव समूह व लाबी में केवल क्रियाशीलता के क्षेत्र व कार्य-तत्त्व का ही अन्तर होना है। 'लाबी' का कार्यक्षेत्र केवल विधायकों को प्रभावित करने तक सीमित रहता है जबकि दबाव समूह सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की मरम्मतों से सम्बन्धित रहने का प्रयास करते हैं। इसी तरह, लाबी का कार्य तत्त्व, विधायकों के मतदान आचरण (voting behaviour) को प्रभावित करने तक ही सीमित रहता है। दबाव समूह, इन दृष्टि में शासन की हर मरम्मत से सरोकार रखने के कारण व्यापक तत्त्व बाने कहे जाते हैं।

दबाव समूहों की प्रकृति (NATURE OF PRESSURE GROUPS)

दबाव समूहों के अर्थ व परिभाषा से यह स्पष्ट हो जाता है कि यह विशेष प्रकार के संगठन होते हैं। यह हित समूहों की तरह न तो पूर्णतः अराजनीतिक और न ही राजनीतिक दलों की भाँति पूर्णतः राजनीतिक प्रकृति वाले होते हैं। हेरी एक्सटीन ने इनकी प्रकृति की व्याख्या करते हुए लिखा है, "उनका रूप पूर्णतः अराजनीतिकृत समूह से कम तथा पूर्णतः अराजनीतिकृत समूह से अधिक होता है। यह स्थिति वस्तुतः राजनीतिक और अराजनीतिक के बीच एक अन्तरवर्ती स्तर की है।"¹³ दबाव समूहों का रूप पूर्णतः राजनीतिक इसलिए नहीं होता है, क्योंकि ये सर्वत्र ही शासन के साथ विवादों और संघर्षों में उलझे नहीं रहते हैं। अपने समूह विशेष के हितों की साधना करना उनका ध्येय होता है तथा वे उसी के लिए कार्यरत रहते हैं, परन्तु उन्हें पूर्णतः अराजनीतिक भी नहीं माना जा सकता, क्योंकि ये समूह किसी न किसी रूप में राजनीतिक गति-विधियों में भी भाग लेते हैं। यहाँ तक कि धार्मिक समूह भी चुनाव के समय मतदाताओं को किसी विशेष राजनीतिक दल के पक्ष में खींचने या उससे विमुख करने का कार्य करते हुए देखे जाते हैं। अतः क्रिया-कलाप की दृष्टि से दबाव समूहों का रूप न तो पूर्णतः राजनीतिक होता है और न पूर्णतः अराजनीतिक, बरन वह दोनों के बीच का होता है। इनकी प्रकृति के बारे में यही कहा जा सकता है कि यह पूर्णतः राजनीतिक संगठन नहीं होने पर भी अपने समूह विशेष के हित के लिए सरकारी नीतियों और राजनीतिक शक्ति के ढाँचे को प्रमाणित करते हैं। अतः इनको भी राजनीतिक दलों की भाँति शक्ति संगठन कहा जाता है। यह ऐसे शक्ति संगठन हैं जिनकी निजी सदस्यता, उद्देश्य संगठन, एकता, प्रतिष्ठा और साधन होते हैं। इससे स्पष्ट है कि दबाव समूहों की कुछ विशेषताएँ होती हैं जिनके आधार पर हम इनको राजनीतिक दलों व हित समूहों से भिन्न कर पाते हैं।

दबाव समूहों के लक्षण (CHARACTERISTICS OF PRESSURE GROUPS)

दबाव समूहों के अर्थ व परिभाषा और प्रकृति के विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि यह विशेष प्रकार के संगठन होते हैं। यह न तो हित समूहों की तरह पूर्णतः अराजनीतिक होने हैं और न ही राजनीतिक दलों की भाँति पूर्णतः राजनीतिक होते हैं। इनके कुछ विशिष्ट लक्षण होते हैं जिनके आधार पर इन्हें अन्य संगठनों, समुदायों व संस्थाओं से अलग किया जाता है। इनके प्रमुख लक्षणों का यहाँ उल्लेख किया जा रहा है।

(क) औपचारिक संगठन (Formal organization) — दबाव समूह औपचारिक

¹³Harry Eckstein *Pressure Group Politics* Stanford, California, Stanford University Press, 1960, p. 9

रूप से संगठित व्यक्ति समूह होते हैं। व्यक्तियों का कोई भी जुड़ दबाव समूह नहीं कहलाता है। उसका औपचारिक संगठन होना आवश्यक है। इससे यह तात्पर्य है कि समूह के विशेष हितों की साधना के लिए, समूह की तरफ से पैरवी करने वाले, समूह के द्वारा औपचारिक ढंग से निर्वाचित या मनोनीत व्यक्तियों या प्रतिनिधियों की व्यवस्था हो। दबाव समूह के सदस्य बनने के लिए हर दबाव समूह ने अपने नियम, सदस्यता शुल्क, नियम निर्माता समिति तथा कार्यकारिणी होती है और यह औपचारिक संगठन के ही लक्षण है। औपचारिक संगठन के अभाव में दबाव समूह वह कार्य कर ही नहीं सकते हैं जिनके करने से समूह के सदस्यों का हित पूरा होता है। अतः डाक्टर इकबाल नारायण व समूह सिद्धांत के प्रमुख प्रतिपादक डी० बी० ड्रूमैन¹¹ के इस कथन से कि 'यह आवश्यक नहीं है कि सब समूहों के संगठनों का रूप औपचारिक ही हो' हम सहमत नहीं हो सकते हैं। यह सही है कि कुछ समूह ऐसे होते हैं, जो औपचारिक होते हुए भी इतने शक्तिशाली एवं प्रभावशाली होते हैं कि कोई अन्य समूह या सरकार उनकी अपेक्षा नहीं कर सकता है। पर ऐसे समूह को दबाव समूह नहीं शक्ति गुट (power group) कहा जाना चाहिये। कुछ विशेष परिस्थितियों में कई बार, महत्त्वपूर्ण व्यक्तित्व वाले व्यक्तियों का समूह ऐसी ही अवस्था में हो सकता है। ऐसे समूह धार्मिक आर्थिक राजनीतिक या सामाजिक दृष्टि से सामंजस्यपूर्ण प्रतिभा वाले व्यक्तियों से ही सम्बद्ध होते हैं। अतः इन्हें दबाव समूह नहीं कहा जा सकता। यह समूह विशेष व हितों की पूर्ति के लिए सरकार को ही प्रभावित करने का कार्य नहीं करते हैं। यह तो सम्पूर्ण समाज या मानवता की हित साधन में मलग्न मान आ सकते हैं।

दबाव समूह के लिए, औपचारिक संगठन का होना अनिवार्य है। डाक्टर इकबाल नारायण के इस मत में सहमत होना कठिन है कि अनेक औपचारिक समूह ऐसे होते हैं जिनके दृष्टिकोणों की अपेक्षा उत्पादन, वितरण वर एवं विकास आदि से सम्बन्धित नीतियों के निर्धारण में कोई भी सरकार नहीं कर सकती है।¹² किसी समूह की प्रभावशालिता उसे दबाव समूह बना देगी यह तर्कसंगत नहीं लगता है। वैन भी 'संगठन' शब्द से ही औपचारिकता का बोध होता है। अतः दबाव समूह के लिए औपचारिक संगठन का होना अनिवार्य है। दबाव समूह का कार्य, राजनीतिक प्रक्रिया को अपने हितों की पूर्ति के लिए विशेष रूप से प्रभावित करने का है। यह कार्य दबाव समूह सभी कर सकते हैं जबकि उनका औपचारिक संगठन हो। इससे अभाव में यह कार्य व्यवस्थित ढंग से ही ही नहीं चलता। अतः दबाव समूहों का प्रमुख लक्षण उनके औपचारिक रूप से संगठित होने का है।

(स) सुनिश्चित स्व-हित (Specific self interests)—दबाव समूहों के निर्माण का आधार विशिष्ट स्व-हितों की सिद्धि का ही होता है। इसका यह अर्थ नहीं है कि

¹¹ D. B. Truman *The Governmental Process Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf 1951, p. 33

¹² Iqbal Narain, *Rapeets Shastri ke Moh Siddhant* (Hindi) Agra, Ratna Prakashan Mandir, 1974, p. 418

दबाव समूहों के सामान्य उद्देश्य नहीं होते हैं। अनेक दबाव समूह विशेषकर पेशेवर समूह, सामान्य हित साधना का ही लक्ष्य रखते हैं, परन्तु ऐसा देखा जाता है कि उद्देश्यों व स्व हितों की निश्चितता ही विविध व्यक्तियों को एक सूत्र—दबाव समूह में आवद्ध करती है। अतः दबाव समूह के सुनिश्चित स्व-हित होना आवश्यक है। दबाव समूह की एकता का आधार ही इसके सदस्यों के एक से हितों का होना है। जब तक व्यक्तियों के समक्ष ऐसा कोई सुनिश्चित, स्पष्ट, स्व-हित नहीं होगा, जो उन्हें एक-दूसरे के विरुद्ध अपनी स्थिति सुधार व रक्षण के लिए राजनीतिक साधनों का आश्रय लेने के लिए सचेत व सक्रिय न करे, तब तक किसी भी दबाव समूह का निर्माण नहीं हो सकता है। जिन व्यक्तियों में हितों की समानता होती है वे ही अपने हितों की रक्षा और वृद्धि के लिए सरकार को प्रभावित करने के उद्देश्य से, संगठित होकर दबाव समूह का रूप ले लेते हैं। इस प्रकार दबाव समूह सुनिश्चित स्व-हित साधक संगठन कहे जा सकते हैं।

(ग) सर्वव्यापक प्रकृति (Universal in nature)—दबाव समूह सभी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में पाये जाते हैं। यहाँ तक कि सर्वाधिकारी व स्वेच्छाचारी राजनीतिक व्यवस्थाओं में भी दबाव समूह पाये जाते हैं। लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में तो प्रतियोगी राजनीति में दबाव समूहों की महत्वपूर्ण भूमिका रहती है। साम्यवादी शासन-व्यवस्थाओं में भी दबाव समूह देखने को मिलते हैं। साम्यवादी दल में अनेक गुट बन जाते हैं जो सत्ता संपर्प में एक-दूसरे से प्रतिस्पर्धा करते हैं। साम्यवादी दल में सत्तारूढ़ समूह के समर्थक व विरोधी के रूप में ऐसे गुट रूढ़ में बढ़ते जा रहे हैं। परन्तु उनकी गतिविधियाँ सामान्यतः बहुत गुप्त होती हैं तथा इनका थोड़ा-सा सकेत मिलते ही इनको कुचल दिया जाता है। चीन में 1966-69 की सांस्कृतिक क्रांति वास्तव में परस्पर विरोधी दबाव समूहों का ऐसा संपर्प था जो करीब-करीब गृह युद्ध का रूप धारण कर गया था। परन्तु दबाव समूहों की गतिविधियाँ सर्वाधिकारी शासनों में बहुत सीमित ही रहती हैं। अफ्रीका व लेटिन अमरीका के अनेक स्वेच्छाचारी राज्यों में ऐसे ही दबाव समूह पाए जाते हैं। लोकतन्त्र शासन व्यवस्थाओं में तो दबाव समूह लोकतन्त्र की प्राणवायु माने जाते हैं। राजनीतिक दल समा-मतवा चुनाव के समय ही सक्रिय होते हैं। दो चुनावों के बीच के अन्तराल में दबाव समूह ही सरकार व जनता के बीच निरन्तर सम्पर्क स्थापित रखने का कार्य करते हैं। इनकी सर्वव्यापकता की स्वीकार करते हुए राबर्ट सी० बोन ने लिखा है, 'दबाव समूह सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं में, यहाँ तक कि सर्वाधिकारी राज्यों में भी पाए जाते हैं।' इन्होंने आगे लिखा है, 'केवल यह तथ्य कि दबाव समूह साम्यवादी राज्यों में भी होते हैं इनकी सर्वव्यापकता का सबूत है।'¹⁴

(घ) ऐच्छिक सदस्यता (Voluntary membership)—दबाव समूह विशेष हितों की मिट्टी के लिए गठित किए जाते हैं। इनकी सदस्यता वही व्यक्ति प्राप्त करते हैं जिनके हितों की पूर्ति इनके द्वारा हाने की सम्भावना होती है। इनकी सदस्यता इस

रूप में ऐच्छिक होती है कि किसी व्यक्ति को इनका सदस्य बनने के लिए मजबूर नहीं किया जा सकता। अगर कोई व्यक्ति किसी दबाव समूह का सदस्य बनने के बाद यह महसूस करे कि उसके हित इस समूह विशेष के द्वारा पूरे नहीं होते हैं तो वह इस समूह की सदस्यता छोड़ सकता है। दबाव समूहों की ऐच्छिक प्रकृति के कारण राजनीतिक समाज में समूह जीवन काफी लचीला बन जाता है। इसके कारण ही दबाव समूह समाज में प्रतियोगी राजनीति के आधार स्तम्भ बन जाते हैं। इसी ऐच्छिकता के कारण जन-साधारण की राजनीति में सहभागिता भी बढ़ जाती है।

(च) राजनीतिक क्रिया अभिमुखी (Political action oriented)—दबाव समूह स्वयं राजनीतिक गठन नहीं होते हैं। यह राजनीतिक दलों की भाँति किसी कार्यक्रम के आधार पर निर्वाचकों को प्रभावित नहीं करते बरन किन्हीं विशेष मुद्दों व हितों की पूर्ति के लिए राजनीतिक क्रिया को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। वे पूर्णतः राजनीतिक गठन नहीं होते और न ही चुनाव के लिए अपने उम्मीदवार खड़े करते हैं। वे तो अपने हित विशेष के लिए सरकारी नीतियों और राजनीतिक ढाँचे को प्रभावित करते हैं। अतः यह केवल कार्यविधि की दृष्टि से ही राजनीतिक क्रिया अभिमुखी होते हैं। यह स्वयं शासन संरचना से अलग रहते हैं। इनका काम शासनतंत्र से बाहर रहकर ही शासनतंत्र को अपने हितों के अनुरूप कार्य करने के लिए प्रभावित करना होता है। दबाव समूहों व दबाव समूहों में यही मौखिक अंतर है। दबाव समूह राजनीतिक क्रिया अभिमुखी नहीं होते हैं जबकि दबाव समूह केवल राजनीतिक क्रिया-अभिमुखी ही होते हैं। यह हर स्तर पर होने वाली राजनीतिक गतिविधियों से, अगर उनके साथ इनके हित गठबन्धित हैं तो सरोकार रखते हैं।

(छ) अनिश्चित कार्यकाल (Indefinite tenure)—दबाव समूह बनते-मिटते रहते हैं। किसी हित विशेष की पूर्ति के लिए अस्तित्व में आने के कारण हित की पूर्ति के साथ ही इनका लुप्त हो जाना स्वाभाविक है। राजनीतिक समाज की प्रकृति परिवर्तनशील होती है। राजनीतिक उतार-चढ़ावों के साथ ही साथ, राजनीतिक समाजों में समूह-जीवन भी परिवर्तित होता रहता है, परन्तु सभी दबाव समूह अनिश्चित कार्यकाल वाले नहीं कहे जा सकते। कुछ पेशेवर गठन स्थायी दबाव समूहों के रूप में विद्यमान रहते हैं। अनेक राष्ट्रव्यापी ट्रेड यूनियनों का सामान्यतया स्थायी रूप हो जाता है। परन्तु अधिकांश दबाव समूह हित विशेष की पूर्ति के लिए बनते हैं तथा उस हित की प्राप्ति के साथ ही समाप्त हो जाते हैं।

दबाव समूहों का वर्गीकरण (CLASSIFICATION OF PRESSURE GROUPS)

दबाव समूह इतने बहुमुखक तथा विविधता वाले होते हैं कि उनका वर्गीकरण करना कठिन दिखाई देता है। वर्गीकरण के सुनिश्चित आधारों का भी अभाव लगता है। एक आधार पर वर्गीकरण करने पर भी एक दबाव समूह को एक वर्ग में रख सकना कठिन

हो जाता है। वैसे भी दबाव समूहों को केवल एक आधार पर वर्गीकृत करके उनकी प्रकृति को समझना कठिन है। अतः वर्गीकरण के कई आधारों का प्रयोग करना आवश्यक है। ऐसे कुछ महत्वपूर्ण आधार इस प्रकार हैं—

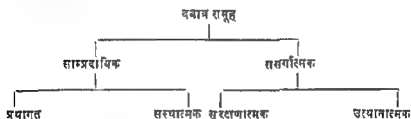
- (१) दबाव समूहों के लक्ष्य,
- (२) संगठन की प्रकृति,
- (३) अस्तित्व की अवधि,
- (४) कार्यक्षेत्र,
- (५) निर्माण के प्रेरक तत्त्व।

लक्ष्यों की दृष्टि से दबाव समूहों को दो प्रकार का—लोकार्थी तथा स्वार्थी, कहा जा सकता है। भारत के 'गौ मेवा सघ' व 'भारत सेवक समाज' लोकार्थी समूह हैं क्योंकि यह व्यक्ति विशेष के हित के लिए न होकर सबके हितों के लिए होते हैं। विद्यार्थी सघ, व्यापारी व श्रमिक सघ केवल अपने ही सदस्यों के लिए हित साधना का लक्ष्य रखने के कारण स्वार्थी संगठन कहलाते हैं। वर्गीकरण का यह आधार अत्यन्त अस्पष्ट होने के साथ ही साथ दबाव समूहों व हित समूहों में कोई अन्तर नहीं करता है। इस आधार पर दबाव समूहों का वर्गीकरण करने पर इनकी प्रकृति का स्पष्टीकरण भी नहीं होता है। अतः इस आधार पर दबाव समूहों का वर्गीकरण करना निरर्थक है।

संगठन की प्रकृति, अस्तित्व की अवधि कार्यक्षेत्र तथा निर्माण के प्रेरक तत्त्वों के आधार पर दबाव समूहों का क्रमशः औपचारिक या अनौपचारिक, प्राकृतिक या ऐच्छिक, अल्पकालिक या दीर्घकालिक तथा अखिल देशीय या स्थानीय और सामुदायिक व सामात्मक (associational) समूहों में वर्गीकरण किया जाता है। इन सभी आधारों पर किये गए वर्गीकरणों में अस्पष्टता तथा अनिश्चितता पाई जाती है। ऐसा प्रतीत होता है कि इन आधारों से तो एक समूह को वर्गीकरण की दो या अनेक ध्रेणियों में रखा जा सकता है। इसके अलावा भी इन आधारों पर किए गए वर्गीकरणों को वैधानिक नहीं कहा जा सकता। इन आधारों में सुनिश्चित माप का अभाव है और एक समूह व दूसरे समूह के बीच सीमा रेखा खींचना कठिन लगता है। इन आधारों पर किया गया वर्गीकरण दबाव समूहों की प्रकृति व हित समूहों से उनके अन्तर को भी स्पष्ट नहीं करता है। अतः दबाव समूहों के वर्गीकरण के यह आधार अधिक उपयोगी नहीं रह जाते हैं। परन्तु यहाँ प्रश्न यह उत्पन्न है कि अगर वर्गीकरण के यह आधार ठीक नहीं हैं तो फिर कौन से आधार ठीक माने जाएँ? इस सम्बन्ध में कोई सुनिश्चित उत्तर देना कठिन है, क्योंकि दबाव समूहों का वर्गीकरण सामान्य आधारों के द्वारा ही किया जा सकता है। सुनिश्चिन् और विशिष्ट आधार शायद दबाव समूहों का वर्गीकरण करने में महत्वही ही नहीं हो, क्योंकि ऐसी अवस्था में हर दबाव समूह विभिन्न व अन्य समूहों में भिन्न दिखाई देगा। अतः इन्हीं आधारों पर किए गए कुछ वर्गीकरणों का हम यहाँ उल्लेख कर रहे हैं।

ब्लोन्डेल का वर्गीकरण (Blondel's Classification)¹⁷

ब्लोन्डेल ने दबाव समूहों को साम्प्रदायिक और ससर्गात्मक प्रयोगों में विभक्त करते हुए लिखा है कि, "कोई भी हित समूह बहुत संभव है कि दोनों में से किसी भी श्रेणी में फिट नहीं हो फिर भी सामान्यतया सभी समूहों का प्रमुख संकेन्द्रण (focus) इस या उस प्रयोग की तरफ पाया जाएगा।" इसी बात को ध्यान में रखते हुए ब्लोन्डेल ने दबाव समूहों का वर्गीकरण दो प्रकारों में किया है। उसने दबाव समूहों के निर्माण के प्रेरक तत्वों के आधार पर उन्हें साम्प्रदायिक तथा ससर्गात्मक दबाव समूह कहा है। ब्लोन्डेल ने उन दबाव समूहों का जिनकी स्थापना के मूल में व्यक्तियों के सामाजिक सम्बन्ध होते हैं, साम्प्रदायिक या सामाजिक समूह कहा है तथा वे समूह जिनकी स्थापना के पीछे किसी विशिष्ट लक्ष्य की प्राप्ति प्रेरक तत्व होता है, उन्हें ससर्गात्मक समूह कहा है। ब्लोन्डेल ने इन दोनों में से प्रत्येक को पुनः दो प्रकारों में विभाजित किया है। उसके अनुसार साम्प्रदायिक समूह प्रयागत तथा सस्यात्मक और ससर्गात्मक समूह सुरक्षणात्मक तथा उत्पानात्मक होते हैं। ब्लोन्डेल के द्वारा दिया गया वर्गीकरण चित्र 18.1 में इस प्रकार शालिवायद्वि विद्या जा सकता है



चित्र 18.1. ब्लोन्डेल का दबाव समूहों का वर्गीकरण

(क) साम्प्रदायिक दबाव समूह (Communal pressure groups)—यह सामाजिक सम्बन्धों के आधार पर बनते हैं। यह स्थिर तथा स्थायी सम्बन्धों के आधार पर निर्मित होते हैं। ब्लोन्डेल ने लिखा है कि "साम्प्रदायिक दबाव समूहों में अनेक व्यक्ति इस तथ्य के कारण सम्बन्धित व संगठित हो जाते हैं कि जन्म की घटना, जिसका प्रभाव जीवन भर बना रहता है, उनमें एक-सी सामान्य विशेषताएं विशिष्ट कर देती हैं। इनके कारण ऐसा व्यक्ति समुदाय स्वतः ही एक समूह में संगठित होने की प्रेरणा प्राप्त कर लेता है।" ऐसे समूहों का संगठन औपचारिक रूप से होने पर ही इनको दबाव समूह कहा जाता है, परन्तु ब्लोन्डेल की मान्यता है कि ऐसे समूह किसी औपचारिक संगठन में संगठित हो यह आवश्यक नहीं है। इन समूहों के उदाहरण परिवार, प्रजाति, वर्ग, धर्म, तथा जाति के

¹⁷Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, London, Weldenfold, 1969, p. 79.

आधार पर निर्मित दबाव समूह कहे जा सकते हैं। ऐसे दबाव समूहों के निम्नलिखित लक्षण होते हैं—

- (1) जन्म के आधार पर सदस्यता (membership by birth)
- (2) प्रतिमानित सम्बन्ध (patterned relationship)
- (3) स्थायी सम्बन्ध (permanent relationship)
- (4) अनैच्छिक सम्बन्ध (non voluntaristic relationship)

ब्लोन्डेल का कहना है कि ऐसे समूहों की सदस्यता जन्म से ही प्राप्त होती है तथा जन्म के कारण ही सदस्यों के आपसी सम्बन्धों का प्रतिमान भी निश्चित हो जाता है। उदाहरण के लिए, परिवार के समूह में पिता की जन्म के आधार पर अन्य सदस्यों के मुकाबले में श्रेष्ठतर स्तर प्राप्त हो जाता है तथा परिवार के सभी सदस्यों का सम्बन्ध पूर्णतया प्रतिमानित होता है। यही बात जाति सम्बन्धी दबाव समूह के बारे में कही जा सकती है। साम्प्रदायिक दबाव समूह प्रयागत या संस्थात्मक हो सकते हैं।

जिन समूहों की कार्य प्रणाली तथा उनके सदस्यों के पारस्परिक व्यवहार में सामाजिक प्रथाओं, रीतियों व रीति-रिवाजों का प्राधान्य होता है, उन्हें ब्लोन्डेल ने प्रयागत समूह कहा है। जातियों, प्रजातियों आदि के साम्प्रदायिक समूह इसी प्रकार के समूह होते हैं। इस प्रकार के समूह मानव समाज के विकास की प्रारम्भिक स्थिति के चोटक हैं तथा ज्यों-ज्यों समाज का विकास होता है और व्यावसायिक वैविध्य में वृद्धि होती है, इन समूहों का महत्त्व कम हो जाता है। भारत जैसे विकासशील समाज में ऐसे समूहों की संख्या अधिक पाई जाती है तथा पश्चिमी औद्योगिक देशों में न कम इनकी संख्या ही कम होती है वरन् इनका महत्त्व भी कम होता है परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि व्यावसायिक वैविध्य वाले विकसित समाजों में इन समूहों का लोप हो रहा है। औद्योगिक दृष्टि से उन्नत देशों में अभी भी धर्म एक प्रजाति समूह बहुत सक्रिय कहे जा सकते हैं।

साम्प्रदायिक समूहों का दूसरा प्रकार संस्थात्मक समूहों का होता है। अब एक ही जाति, धर्म या प्रजाति के लोग औपचारिक रूप से कुछ लक्ष्य निर्धारित कर, उनकी प्राप्ति के लिए एक संस्था या संगठन बनाकर व्यवस्थित ढंग से शासन तन्त्र से स्वहितों की पूर्ति के लिए सम्पर्कता स्थापित करते हैं तो ऐसे समूहों को संस्थात्मक समूह कहा जाता है। उदाहरण के लिए, भारत में अनेक जाति-समूह इसी तरह का औपचारिक संगठन स्थापित करके सरकार पर प्रभाव डालते रहते हैं। पिछड़े जातियों व जन जातियों के ऐसे अनेक संगठन वर्तमान समय में भारत में सक्रिय रूप से विद्यमान हैं।

(ख) ससर्गात्मक दबाव समूह (Associational pressure groups)—ब्लोन्डेल ने इन समूहों को, जिनका विशिष्ट व सुनिश्चित लक्ष्य होना है, ससर्गात्मक या संघात्मक समूह कहा है। इन समूहों के अस्तित्व का आधार विशिष्ट लक्ष्य ही होता है। यह किसी उद्देश्य विशेष की प्राप्ति के लिए ही निर्मित होते हैं। ब्लोन्डेल ने लिखा है कि "ऐसे समूहों के लिए उद्देश्य गन्तव्य या अनेक उद्देश्य-युक्त मुख्य तथा आधारभूत होते हैं। इनका अस्तित्व ही इसलिए रहता है कि यह अपने सदस्यों के लिए कुछ कर रहे हैं।" इनका निर्माण किसी विचार के विकास से लेकर रुपये कमाने या किसी खेल विशेष का

आनन्द देने तक के उद्देश्य से प्रेरित हो सकता है। इनका उद्घोषित उद्देश्य होता है। यही उद्देश्य ऐसे दबाव समूहों की प्रमुख विशेषता मानी जाती है। इसी को स्पष्ट करते हुए ब्लोन्डेल ने लिखा है कि "इन समूहों का एक लक्ष्य होता है जो न्यूनाधिक निश्चित होता है, परन्तु जिस सीमा तक उनका लक्ष्य होता है, यह लक्ष्य एक ऐसा साधन बन जाता है जिसके माध्यम से राजनीतिक व्यवस्था में समाज की भागीदारी का प्रवेश होता है।" ससर्गात्मक समूहों को इसलिये ही भागी के साथ चलना पड़ता है। इन समूहों के विशेष लक्षण इस प्रकार व्यक्त किए जा सकते हैं—

- (1) उद्देश्य के आधार पर सदस्यता व सम्बन्धता (aim relationship)
- (2) ऐच्छिक सम्बन्ध (voluntaristic relationship),
- (3) सुनिश्चित उद्देश्य (specific aims)
- (4) औपचारिक संगठन (formal organization)।

ससर्गात्मक दबाव समूहों के लक्षणों से यह स्पष्ट है कि यह साम्प्रदायिक दबाव समूहों से बहुत कुछ भिन्न होते हैं। इनमें सदस्यता का मूल आधार ही उद्देश्य की सभी सदस्यों में एकता है। इनमें उद्देश्य ही सदस्यता प्राप्त करने की प्रेरणा कहा जा सकता है। इनके दो प्रकार होते हैं। एक संरक्षणात्मक तथा दूसरे उत्पादनात्मक समूह के नाम से जाने जाते हैं।

संरक्षणात्मक समूह अपने सदस्यों के विभिन्न लक्ष्यों के संरक्षक का काम करते हैं, परन्तु इनका लक्ष्य विभिन्न होते हुए भी साधारणतः व्यापक व सामान्य होता है, क्योंकि वे अपने सदस्यों के सामान्य हितों की रक्षा करते हैं। विविध विद्यार्थी सभ, श्रमिक सभ, व्यावसायिक सभ तथा व्यापार सभ इसी प्रकार के समूहों के उदाहरण हैं। उत्पादनात्मक समूह किसी विशेष विचार या दृष्टिकोण के प्रचार तथा उस दृष्टि से समाज को उन्नत बनाने के लक्ष्य से प्रेरित होते हैं। उदाहरण के लिए, दो देशों के बीच मैत्री सभ, गौ संरक्षण सभ, वन्य जीव संरक्षण सभ, पशुओं के प्रति क्रूरता निवारण सभ इत्यादि समूह उत्पादनात्मक समूह कहे जाते हैं।

ब्लोन्डेल के द्वारा दिया गया वर्गीकरण व्यापक व सर्वश्राही होते हुए भी कुछ कमियों से युक्त है। इस वर्गीकरण की सबसे बड़ी कमजोरी यही है कि उसके द्वारा प्रतिपादित समूहों के प्रकारों का रूप मिथित है। एक ही समूह को प्रयागत या संस्थागत, दोनों ही कह सकते हैं, क्योंकि वे अपने सदस्यों के सामान्य हितों की रक्षा करते हैं। विविध विद्यार्थी सभ, श्रमिक सभ, व्यावसायिक सभ तथा व्यापार सभ इसी प्रकार के समूहों के उदाहरण हैं। उत्पादनात्मक समूह किसी विशेष विचार या दृष्टिकोण के प्रचार तथा उस दृष्टि से समाज को उन्नत बनाने के लक्ष्य से प्रेरित होते हैं। उदाहरण के लिए, दो देशों के बीच मैत्री सभ, गौ संरक्षण सभ, वन्य जीव संरक्षण सभ, पशुओं के प्रति क्रूरता निवारण सभ इत्यादि समूह उत्पादनात्मक समूह कहे जाते हैं।

ब्लोन्डेल के द्वारा दिया गया वर्गीकरण व्यापक व सर्वश्राही होते हुए भी कुछ कमियों से युक्त है। इस वर्गीकरण की सबसे बड़ी कमजोरी यही है कि उसके द्वारा प्रतिपादित समूहों के प्रकारों का रूप मिथित है। एक ही समूह को प्रयागत या संस्थागत, दोनों ही कह सकते हैं, क्योंकि वे अपने सदस्यों के सामान्य हितों की रक्षा करते हैं। विविध विद्यार्थी सभ, श्रमिक सभ, व्यावसायिक सभ तथा व्यापार सभ इसी प्रकार के समूहों के उदाहरण हैं। उत्पादनात्मक समूह किसी विशेष विचार या दृष्टिकोण के प्रचार तथा उस दृष्टि से समाज को उन्नत बनाने के लक्ष्य से प्रेरित होते हैं। उदाहरण के लिए, दो देशों के बीच मैत्री सभ, गौ संरक्षण सभ, वन्य जीव संरक्षण सभ, पशुओं के प्रति क्रूरता निवारण सभ इत्यादि समूह उत्पादनात्मक समूह कहे जाते हैं।

ब्लोन्डेल के द्वारा दिया गया वर्गीकरण व्यापक व सर्वश्राही होते हुए भी कुछ कमियों से युक्त है। इस वर्गीकरण की सबसे बड़ी कमजोरी यही है कि उसके द्वारा प्रतिपादित समूहों के प्रकारों का रूप मिथित है। एक ही समूह को प्रयागत या संस्थागत, दोनों ही कह सकते हैं, क्योंकि वे अपने सदस्यों के सामान्य हितों की रक्षा करते हैं। विविध विद्यार्थी सभ, श्रमिक सभ, व्यावसायिक सभ तथा व्यापार सभ इसी प्रकार के समूहों के उदाहरण हैं। उत्पादनात्मक समूह किसी विशेष विचार या दृष्टिकोण के प्रचार तथा उस दृष्टि से समाज को उन्नत बनाने के लक्ष्य से प्रेरित होते हैं। उदाहरण के लिए, दो देशों के बीच मैत्री सभ, गौ संरक्षण सभ, वन्य जीव संरक्षण सभ, पशुओं के प्रति क्रूरता निवारण सभ इत्यादि समूह उत्पादनात्मक समूह कहे जाते हैं।

आमण्ड का वर्गीकरण¹⁹ (Almond's Classification)

आमण्ड ने समूहों का वर्गीकरण उनके संरचनात्मक रूपों (structural forms) के आधार पर किया है। उसने लिखा है कि समूहों में, उन संरचनात्मक रूपों जिनमें वे अपने को प्रकट या अभिव्यक्त करते हैं, विवेचित किया जा सकता है तथा इसी आधार पर उनका वर्गीकरण करना उपयुक्त होता है। इसके अलावा उसने समूहों के वर्गीकरण में उनके हित संचारण के ढंग का भी सहारा लिया है। अतः आमण्ड ने वर्गीकरण के दो आधार समूहों का संरचनात्मक रूप तथा हित संचारण का ढंग, लेकर समूहों को इन चार श्रेणियों में वर्गीकृत किया है—(क) संस्थात्मक (institutional), (ख) असंयुद्धात्मक (non-associational), (ग) प्रदर्शनात्मक या चमत्कारिक (anomic) और (घ) संयुद्धात्मक या संसर्गात्मक (associational)

(क) आमण्ड के अनुसार संस्थात्मक हित समूह व्यवस्थापिकाओं, नौकरशाही, सेवा तथा कार्यपालिकाओं में ही कुछ हित विशेषों के इर्द-गिर्द बनने वाले समूहों को कहा जाता है। यह अपने सदस्यों के हितों की साधना का सक्षम नहीं रखते बरन कई बार समाज में अपने हितों के अनुरूप हित रखने वाले वर्गों का हित भी पूरा करने का प्रयत्न करते हैं। यह आन्तरिक समूह हैं जो शासनसन्त के अन्दर ही विशेष हितों की रक्षा या पूर्ति के लिए क्रियाशील रहते हैं। उदाहरण के लिए भारत में, ससद, नौकरशाही तथा राजनीतिक दलों में ऐसे अनेक समूह देखे जा सकते हैं। इनका सामान्यतया औपचारिक संगठन नहीं होता है, परन्तु यह शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत होने के कारण बहुत प्रभावी होते हैं तथा सरकार को अपने हितों के प्रतिकूल कार्य न करने के लिए मजबूर तक कर रहे हैं। भारतीय ससद में हिन्दू कोड बिल को प्रस्तुत करके वापस लेना, ऐसे समूह के दबाव में ही समझा जा सकता है।

(ख) गैर-संयुद्धात्मक समूह उन समूहों को कहा जाता है जो वर्ग, रक्त सम्बन्ध, धर्म, क्षेत्रीयता अथवा भेद-मिलाप या हित-संचार के किसी अन्य परम्परागत आधार पर बनते हैं। धार्मिक जातीय या वर्गीय संगठन इसी प्रकार के समूह कहे जाते हैं। ये समूह समय-समय पर विशिष्ट व्यक्तियों, धार्मिक नेताओं, पारिवारिक सदस्यों आदि द्वारा असंगठित और अनौपचारिक रूप से अपने हितों की पूर्ति का प्रयत्न करते हैं। इन समूहों की प्रमुख विशेषता यह है कि ऐसे हित समूह हित-साधन का काम निरन्तर नहीं करके समय-समय पर स्थिति विशेष का ध्यान रखते हुए ही करते हैं।

(ग) प्रदर्शनात्मक या चमत्कारिक समूह वे समूह होते हैं जो भीड़ व प्रदर्शनों आदि के रूप में अनायास प्रकट व विलुप्त होते रहते हैं। इनसे आशय उन प्रभावकारियों का है जो समाज में धमाके के साथ उत्पन्न होकर राजनीतिक व्यवस्था में अनायास ही प्रवेश कर जाते हैं। यह प्रवेश चमत्कारी व्यवहार से होता है। यह प्रदर्शनों, जुलूसों, दंगों, धरनों,

¹⁹Gabriel A. Almond, "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics" in Gabriel A. Almond and James S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1970, pp. 33-38

हड़तालों आदि के रूप में प्रकट होकर अचानक ही प्रभावी हो जाते हैं। इन समूहों की कार्य-प्रणाली नियोजित दंग की नहीं होती तथा इनका रूप प्रायः अस्त-व्यस्तता का ही होता है, परन्तु अनेक अवसरों पर ये समूह नियोजित व पूर्व आयोजित भी होते हैं। इनकी अनायास प्रकट होने की प्रकृति के कारण ये प्रायः सीमाओं व निश्चित प्रतिमानों के भीतर नहीं रह पाते हैं। यह समूह सामान्यतया तभी उत्पन्न होते हैं जब किसी राजनीतिक व्यवस्था में सगठनों व समुदायों की अपने हितों की रक्षा के सामान्य साधन व स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं रहती है, तथा यह अपने हितों की रक्षा के प्रति आशंकित होने पर ही अचानक प्रकट होकर शासनतन्त्र को भयव्रस्त करके अपना हित सुरक्षित करने का प्रयास करते हैं। अतः नियोजित व अनियोजित दोनों ही प्रकार से यह समूह अपने हितों के प्रकाशन एवं उनकी साधना का प्रयास करते हैं। अपने उग्र रूप में ये समूह प्रायः मर्यादा से बाहर हो जाते हैं और कभी कभी वे स्वयं कानून निर्माण एवं उनके पालन कराये जाने का कार्य अपने हाथों में ले लेते हैं। फ्रांस, इटली, अरब व लेटिन अमरीकी देशों में ऐसे समूह बनते-बिगड़ते रहते हैं। भारत में 1974-75 (जून तक) में ऐसे समूह आए दिन उत्पन्न होने लगे थे। सामान्यतया ऐसे समूह अपने हितों की साधना में बहुत कम सफल होते हैं और अचानक ही विलुप्त हो जाते हैं।

(घ) समुदायात्मक हित समूह, विशेष व्यक्तियों के हितों का प्रतिनिधित्व करने के लिए औपचारिक रूप से सगठित होते हैं। इनका औपचारिक सगठन, समूह के सविधान अर्थात् नियमों पर आधारित होता है। सदस्यता के निश्चित नियम तथा शुल्क होते हैं। इनकी नियम व नीति निर्धारण संस्था—कार्यकारिणी इत्यादि होती है। इनकी विशेषता ही इस बात में है कि इनके पास सतत प्रयत्नशील व्यावसायिक कर्मचारी होते हैं। अपने सदस्यों के हितों की सिद्धि के लिए ये विविध-सम्मत प्रक्रिया का ही उपयोग करते हैं। ट्रेड यूनियनों, विद्यार्थी संघ, व्यापारिक संघ, शिक्षक संघ तथा कृषक संघ ऐसे ही दबाव समूहों की श्रेणी में आते हैं। यह समूह सामान्यतया स्थायी होते हैं और इनको औपचारिक रूप से नाम्यता प्राप्त रहती है।

आमन्ड द्वारा दिया गया वर्गीकरण भी, ब्लोन्डेल के वर्गीकरण की तरह कई कमियों से युक्त है। प्रथम तो इस वर्गीकरण में भी हित समूहों व दबाव समूहों में कोई अन्तर नहीं किया गया है। दूसरे, आमन्ड ने प्रदर्शनों, धरनों तथा दंगों को भी समूहों की एक श्रेणी में रखकर अगर्न वर्गीकरण का अधिक व्यापक बनाने का प्रयास में अधिक अस्पष्ट कर दिया है। इससे आमन्ड का वर्गीकरण गहराई में जाने के बजाय सतह पर ही रह गया है। इसमें तीसरी कमी यह नहीं जा सकती है कि इस वर्गीकरण से दबाव समूहों की वास्तविक प्रकृति, कार्य-प्रणाली तथा राजनीतिक व्यवस्था में उनकी प्रभावशीलता का ज्ञान नहीं हो पाता है। अतः आमन्ड का वर्गीकरण भी बहुत सतोपजनक नहीं कहा जा सकता।

दबाव समूहों के वर्गीकरण का आधार ही इनके वर्गीकरण की सतोपजनक या असतोपजनक बनाने वाला माना गया है। अतः वर्गीकरण का ऐसा आधार लिया जाना चाहिए जिससे वर्गीकरण सुस्पष्ट व सुनिश्चित हो तथा दबाव समूहों की प्रकृति, कार्य-

विधि और राजनीतिक व्यवस्था में उनके प्रभाव का स्पष्टीकरण कर सके। जिक, पैनी-मैन तथा हैथोर्न ने अपन पुस्तक अमेरिकन मवर्नमेन्ट एण्ड पोलिटिक्स में दबाव समूहों के वर्गीकरण के बारे में टीका की लिखा है “दबाव समूहों का वर्गीकरण करने के अनेक तरीके हात हैं। उन्हें सरकार के या उसकी शाखा के आधार पर जिस पर कि वे अपना ध्यान केन्द्रित करते हैं, विभाजित किया जा सकता है अथवा उन्हें स्थानीय, प्रादेशिक और राष्ट्रीय सरकार के स्तरों पर जहाँ कि वे नियाशील होते हैं, वर्गीकृत किया जा सकता है लेकिन सम्भवतः सर्वाधिक सतोपजनक वर्गीकरण तो वही है जो दबाव समूहों की सदस्यता उनके कार्यक्रम आदि की सामान्य प्रवृत्ति के आधार पर किया जाए।” राबर्ट सी० बोन ने दबाव समूहों का ऐसे ही आधारों पर वर्गीकरण किया है। उसने वर्गीकरण का विस्तार से यहाँ विवेचन किया जा रहा है।

राबर्ट सी० बोन का वर्गीकरण¹ (Robert C Bone's Classification)

राबर्ट सी० बोन ने दबाव समूहों के वर्गीकरण के दो आधार लिए हैं। पहला आधार, दबाव समूहों की सामान्य प्रवृत्ति (general character) या स्वरूप का तथा दूसरा आधार उनके उद्देश्यों का है। सामान्य प्रवृत्ति व उद्देश्यों के प्रमुख आधारों के अलावा उसने दो गीण आधार भी दबाव समूहों के वर्गीकरण में प्रयुक्त किए हैं। इनमें से एक है, दबाव समूहों की परिचालन प्रविधियों (operational techniques) या कार्य तकनीकों का तथा दूसरा आधार है सदस्यों के आवेष्टन (involvement of members) का सहभागिता का। इन आधारों पर दबाव समूहों के वर्गीकरण की आधारित करते हुए बोन ने सभी समूहों को मोटे रूप से दो प्रकार का माना है। ब्लोडेल की तरह, बोन भी यह स्वीकार करते हैं कि कोई भी दबाव समूह निश्चित रूप से किसी एक प्रवर्ग (category) में नहीं रखा जा सकता। परन्तु उनमें सक्षण विशेष की प्रधानता उन्हें एक या दूसरे प्रवर्ग में रखने का निश्चित आधार प्रस्तुत कर देती है। इस तरह बोन ने दबाव समूहों के दो प्रकार बताए हैं—(क) परिस्थिति-अन्य समूह (situational groups), (ख) अभिवृत्ति-अन्य समूह (attitudinal groups)

राबर्ट सी० बोन के अनुसार दबाव समूहों के मोटे तौर पर यह दो ही प्रकार किए जाने चाहिए। इसमें अधिक प्रकारों में दबाव समूहों का वर्गीकरण करना न आवश्यक है और न ही उपयोगी, क्योंकि वर्गीकरण के अनेक प्रवर्ग करने से दबाव समूहों के वर्गीकरण का वैज्ञानिक आधार समाप्त होने की अवस्था आ जाती है। अतः बोन ने दबाव समूहों के दो से अधिक प्रकार मानने से इनकार सा कर दिया है। इन दोनों प्रकारों का अलग-अलग विवेचन करके इनका अन्तर समझा जा सकता है। संक्षेप में यह इस प्रकार है—

(क) परिस्थिति-अन्य समूह (Situational groups)—यह वे दबाव समूह हैं जो प्रमुखतया अपन सदस्यों की, जिस परिस्थिति में वे हैं, उसकी रक्षा या उसमें सुधार करने

¹ Robert C. Bone, *op cit*, p 62.

से सम्बन्धित होते हैं। ऐसे दबाव समूहों के अस्तित्व का औचित्य ही इनके सदस्यों की वर्तमान अवस्था को आर्थिक या सामाजिक दृष्टियों से सुरक्षित करना या सुधारना है। उदाहरण के लिए, ऐसे दबाव समूह अपने सदस्यों के लिए अधिक तनखाह या कार्य के घंटों में कमी तथा अन्य सहूलियतें प्राप्त करने का लक्ष्य रखते हैं, परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि ऐसे दबाव समूह अपने सदस्यों की वर्तमान परिस्थिति को रक्षा या उसमें सुधार के कार्य से आगे नहीं बढ़ते हैं। कई बार ये अपने मुख्य ध्येय से बहुत भिन्न मुद्दों से सम्बन्धित राष्ट्रीय नीति पर भी वनतन्त्र आदि जारी करने का कार्य भी कर डालते हैं। परिस्थिति-जन्य दबाव समूहों के कई विशिष्ट लक्षण होते हैं जिनमें से कुछ इस प्रकार हैं—

- (1) अवैचारिक या गैर-वैचारिक,
- (2) विशिष्ट प्रकृति,
- (3) लाभकाक्षी या उपयोगितावादी,
- (4) दीर्घकालिक-हित अभिमुखीकरण,
- (5) परिचालन प्रविधियों की विधि सम्मतता,
- (6) सामान्य सदस्यों की निष्क्रियता।

रायट सी० बोन का कहना है कि परिस्थिति-जन्य दबाव समूहों का किसी विचार-धारा विशेष से कोई सरोकार नहीं होता है। यह विशिष्ट होते हैं तथा अपने सदस्यों के दीर्घकालीन हितों की वृद्धि व रक्षा का ही ध्येय रखते हैं। उनकी कार्यविधियाँ केवल वैधानिक ही होने के कारण मन्थर गति से ही चलती हैं तथा इनके नेताओं को छोड़कर अन्य सदस्य सामान्यतया समूह की गतिविधियों के प्रति अधिक सक्रियता नहीं दिखाते हैं।

(ख) अभिवृत्ति-जन्य समूह (Attitudinal groups)—अभिवृत्तात्मक समूहों के बनने की प्रेरणा सामान्य जनकल्याण की आदर्शमय उद्दिगता (concern) या चिन्ता से आती है? ये वे दबाव समूह हैं जिनके सदस्यगण कुछ मूल्यों के प्रति सामान्य रूप से सहनिष्ठा रखते हैं। जैसे सब सदस्य पशुओं के प्रति निर्दय व्यवहार नापसंद करते हैं, समाज में मौलिक परिवर्तन चाहते हैं या परमाणु हथियारों के प्रयोग पर प्रतिबन्ध लगाना चाहते हैं। ऐसे दबाव समूह शांतिपूर्वक सुधारों से तथा कभी-कभी नातिकारी प्रयत्नों से समाज में व्यापक और नातिवारी परिवर्तन लाना चाहते हैं। यह समूह परिस्थिति-जन्य दबाव समूहों से अनेक भिन्नताएँ रखते हैं। यह समूह सामान्यतया स्थितियों (crisis situations) से सम्बन्धित होने के कारण कालबद्ध (time-bound) कार्यक्रम रखते हैं। इनके लिए समय से बढ़कर महत्वपूर्ण बात कोई नहीं होती। ये कम से कम समय में अपने अस्तित्व का भान कराते हुए अपने ध्येयों के अनुरूप निर्णय लेने के लिए सरकार को मजबूर करते हैं। अभिवृत्तात्मक समूहों के प्रमुख लक्षण इस प्रकार हैं—

- (1) प्रमुखतया वैचारिक,
- (2) विसरित,
- (3) आदर्श दृष्टिकोणी,

- (4) तात्कालिक हित अभिमुखीकरण,
- (5) परिचालन प्रविधियों की द्रुतता,
- (6) सामान्य सदस्यों की गहरी सक्रियता।

अभिव्यक्तात्मक दबाव समूहों के अल्पकालिक उद्देश्य होते हैं जिन्हें पूरा करने के लिए द्रुतता वाली तकनीकों का उपयोग किया जाता है। ऐसे समूह कम से कम समय में अपने लक्ष्यों को पूर्ण करने के लिए अचानक ही सरकार को हतप्रभ करके उसे विशेष प्रकार का निर्णय करने के लिए बाध्य करते हैं। जिससे वह केवल इनके सदस्यों के हितों व समूह के सामान्य लक्ष्यों के अनुरूप ही निर्णय करने के लिए मजबूर-सी हो जाए।

राबर्ट सी० बोन द्वारा किया गया वर्गीकरण बहुत सामान्य होने हुए भी दबाव समूहों की प्रकृति, संगठन, उद्देश्यों व कार्यविधि का स्पष्टीकरण करने में सहायक प्रतीत होता है। यद्यपि उसने भी हित समूहों व दबाव समूहों में अन्तर करने का प्रयास नहीं किया है फिर भी इसका वर्गीकरण सही अर्थों में दबाव समूहों का ही वर्गीकरण है। इसके वर्गीकरण के आधार अधिक सुस्पष्ट तथा व्यापक है। इसने अभिव्यक्तियों, उद्देश्यों, प्रचालन-प्रविधियों तथा समूह के सदस्यों के आवेष्टन के ठोस आधार पर अपने वर्गीकरण को आधारित करके इसे वैज्ञानिकता प्रदान की है, परन्तु वह यह स्वीकार करता है कि कोई भी वर्गीकरण दबाव समूहों का परिपूर्ण वर्गीकरण नहीं कहा जा सकता। अतः उसने सुझाव दिया है कि दबाव समूहों के प्रवर्गों में वर्गीकरण के बजाय इन्हें सन्तति या निरन्तर (continuum) के रूप में प्रस्तुत किया जाना चाहिए। राबर्ट सी० बोन तथा आमन्ड के वर्गीकरण को एक साथ संयुक्त रूप से निरन्तर-रेखा पर इस प्रकार चित्रित किया जा सकता है।



चित्र 18.2

दबाव समूहों की कार्य-प्रणाली

(FUNCTIONING TECHNIQUES OF PRESSURE GROUPS)

बाधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूहों का इतना प्राचुर्य व प्राधान्य है कि राज्य के प्रशासकीय वर्गों का सीधा सम्बन्ध अब व्यक्तियों से नहीं बरन समूहों में हो गया

है। स्पेन्सर का कहना है कि पहले 'व्यक्ति बनाम राज्य' का सिद्धान्त माना जाता था परन्तु अब राज्य का व्यक्ति से सीधा सम्बन्ध कम से कम रह गया है। अब व्यक्ति समूहों के माध्यम से ही सरकार के सम्पर्क में आता है। अतः बार्कर का यह कहना ठीक ही है कि आधुनिक राज्यों में स्थिति 'समूह बनाम राज्य' की होती जा रही है। समूह संगठनों की शक्ति इतनी प्रबल हो गई है कि एक इकाई के रूप में अब व्यक्ति का कोई विशेष महत्त्व ही नहीं रह गया है। राजनीतिक व्यवस्थाओं की बढ़ती हुई जटिलताओं ने अब व्यक्ति को उपभोक्ता (consumer), उत्पादक, थमित्र, कर्मचारी आदि के रूप में ला दिया है तथा वह व्यक्ति के रूप में कम जाना जाने लगा है। समूहों की समाज में इतनी अधिकता है कि एक ही व्यक्ति अलग-अलग हिस्सों की पूर्ति के लिए अनेक समूहों का सदस्य बनकर, समूह जीवन में विलीन-सा हो गया है।

अब मनुष्य का जीवन दबाव समूहों की सपेट में इतना अधिक आ गया है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में तथा विशेषकर पश्चिमी प्रकार के जनतंत्रों में व्यक्ति समूहों से घृणित कुछ रह ही नहीं गया है। दबाव समूहों की सत्ता में अप्रत्याक्षित वृद्धि के कारण राजनीतिक प्रक्रिया में उनके प्रिया-नलाप का बड़ा महत्त्व हो गया है। राजनीतिक प्रक्रिया में इन समूहों की भूमिका वस्तुतः इतनी महत्त्वपूर्ण हो गई है कि शासन के समय प्रस्तुत कोई भी मांग अथवा कोई भी शासकीय नीति किसी न किसी रूप में किसी एक या एक से अधिक समूहों से ही सम्बन्धित बन गई है। अतः उनसे सम्बन्धित परिणामों को अपने पक्ष में करने के लिए प्रत्येक समूह कुछ तकनीकी एवं विधियों को अपनाता है। डा० इक्बाल नारायण के अनुसार ये विधियाँ दो प्रकार की हो सकती हैं। पहले प्रकार में वे विधियाँ सम्मिलित हैं जिनके माध्यम से कोई समूह शासकीय नीतियों को सीधे प्रभावित करने की कोशिश करता है तथा दूसरे प्रकार में वे विधियाँ सम्मिलित हैं जिनके माध्यम से कोई समूह शासकीय नीतियों को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करने का प्रयत्न करता है। सीधे प्रभाव डालने के लिए समूह व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और नीति-ग्राही से सम्बन्ध स्थापित करते हैं। जब प्रत्यक्ष सम्पर्क द्वारा सफल होने की आशा नहीं होती तब वे निर्वाचन राजनीतिक दल एवं जनमत के माध्यमों के सहारे शासकीय नीतियों व निर्णयों को अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करने की चेष्टा करते हैं। पर दोनों ही प्रकार से प्रभाव डालने के उनके प्रयास, चाकी सीमा तब समूहों की सदस्य संख्या, उनके धार्मिक साधनों और लक्ष्यों की प्रवृत्ति आदि पर निर्भर होते हैं और जमी के अनुसार उन्हें सफलता प्राप्त होती है। इससे स्पष्ट है कि दबाव समूहों की कार्य-प्रणाली अनेक तथ्यों द्वारा नियमित होती है। इनका विवेचन करके ही दबाव समूहों की भूमिका इत्यादि का समझा जा सकता है। इसलिए अब हम दबाव समूहों की कार्यविधियों के निर्धारकों का विवेचन करेंगे।

दबाव समूह-राजनीति के निर्धारक (DETERMINANTS OF PRESSURE GROUP POLITICS)

दबाव समूहों की कार्यविधियाँ या दबाव-समूह-राजनीति के कई नियामक हो सकते हैं। हर राजनीतिक व्यवस्था में अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिए दबाव समूहों द्वारा प्रयोग की जाने वाली विधियाँ अलग-अलग प्रकार की होती हैं। यहाँ तक कि एक ही राजनीतिक व्यवस्था में, एक ही दबाव समूह अलग-अलग परिस्थितियों में अलग-अलग विधियों का प्रयोग करता हुआ पाया जाता है। उससे यह प्रश्न उठता है कि दबाव समूह-राजनीति के कौन-कौन से निर्धारक तत्व हैं? ऐसेन बाल²⁰ ने तीन निर्धारकों की चर्चा की है। उसके अनुसार दबाव समूहों की कार्यविधियाँ के अनेक निर्धारक होते हैं परन्तु उनमें से निम्नलिखित अधिक महत्वपूर्ण हैं

- (1) राजनीतिक संस्थागत संरचना,
- (2) दल-प्रवृत्ति का स्वरूप,
- (3) राजनीतिक संस्कृति।

दबाव समूहों की राजनीति के निर्धारकों के बारे में एक्सटोन ने, एलेन बाल से कहीं अधिक व्यापक संदर्भ लेते हुए इनकी दबाव समूहों के तीन पहलुओं के साथ सम्बन्धित किया है। उसके अनुसार दबाव समूहों की राजनीति के निर्धारकों को तीन शीर्षकों के अन्तर्गत रखकर समझाया जा सकता है—(1) दबाव समूह राजनीति के रूप के निर्धारक, (2) दबाव समूह राजनीति के क्षेत्र और सीमा के निर्धारक, और (3) दबाव समूह राजनीति की प्रभावकारिता के निर्धारक।

एक्सटोन के अनुसार दबाव समूहों की गतिविधियों की समझन के लिए दबाव समूह राजनीति के रूप या ढाँचे, उसके क्षेत्र व सीमा तथा प्रभावकारिता के निर्धारकों की अलग-अलग देखना आवश्यक है। अतः हम इनका पृथक्-पृथक् वर्णन करेंगे।

दबाव समूह राजनीति के रूप या आकृति के निर्धारक (Determinants of the form of Pressure Group Politics)

एक्सटोन²¹ ने दबाव समूहों की कार्यविधियाँ के रूप के निर्धारकों को पुनः दो प्रकारों में विभक्त किया है। प्रथम के निर्धारक हैं जो समूहों के सरकार पर क्रियाशील होने या उसे प्रभावित करने के प्रमुख साधनों व माध्यमों को निर्धारित करते हैं तथा दूसरे के निर्धारक हैं जो दबाव समूहों तथा सरकार के चर्चों के बीच सम्बन्धों की प्रकृति को निर्दिष्ट करते हैं। प्रथम प्रकार के निर्धारकों में एक्सटोन ने इन तीन निर्धारकों का उल्लेख किया है—

- (1) सरकार की नीति निर्णय प्रक्रिया की संरचना,
- (2) सरकार की नीतियाँ व गतिविधियाँ,

²⁰Alan R. Ball *op cit*, p. 107

²¹Harry Eckstein, *op cit*, Chapter One

(3) सरकार की दबाव समूहों के प्रति अभिवृत्ति या रवैया ।

दबाव समूहों की गतिविधियों व उनसे सरकार को प्रभावित करने के प्रमुख साधनों व माध्यमों को सरकार की नीति-निर्णय प्रक्रिया की संरचना प्रमुख रूप से प्रभावित करती है । दबाव समूह अपने हितों की पूर्ति के लिए सरकार की नीतियों को निर्णय लेने के स्तर पर ही प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं । अतः निर्णय प्रक्रिया की संरचना एक महत्वपूर्ण निर्धारक बन जाती है । उदाहरण के लिए, संसदीय व अध्याधीन शासन-व्यवस्थाओं में नीति निर्णय प्रक्रिया की संरचना में अन्तर के कारण इन दोनों प्रकार की शासन प्रणालियों में दबाव समूहों की राजनीति भी भिन्न-भिन्न रूप प्राप्त कर लेती है । यही कारण है कि अमेरिका तथा ब्रिटेन में दबाव समूहों की प्रकृति में भिन्नता पाई जाती है ।

सरकार की नीतियाँ भी महत्वपूर्ण नियामक कही जा सकती हैं । सरकार के निर्णय व उन निर्णयों को लागू करने सम्बन्धी सरकारी गतिविधियाँ, समूहों के कार्यक्षेत्र का सीमांकन करती हैं । दबाव समूह क्या कर सकेंगे और क्या नहीं कर सकेंगे यह बहुत कुछ सरकार की नीतियों से ही नियमित होता है । भारत में 26 जून 1975 से पहले और इसके बाद की सरकारी नीति के कारण दबाव समूहों की गतिविधियों में जमीन-आसमान का अन्तर आ गया था ।

सरकार का दबाव समूहों के प्रति रवैया सर्वाधिक महत्व रखता है । लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं तथा सर्वाधिकारी शासनो में दबाव समूहों की गतिविधियों का अन्तर इसी आधार पर स्पष्ट किया जा सकता है । लोकतन्त्र राजनीतिक व्यवस्था, दबाव समूह गतिविधियों को ग्रहण करती है तथा निरकुशतन्त्र शासन प्रणालियों में इस प्रकार की ग्रहणशीलता का अभाव होता है । इसके कारण दोनों प्रकार की शासन-व्यवस्थाओं में दबाव समूहों द्वारा सरकार को प्रभावित करने के साधन भी भिन्न-भिन्न हो जाते हैं ?

इस प्रकार, सरकारी निर्णय प्रक्रिया की संरचना, सरकारी नीतियाँ तथा सरकार का दबाव समूहों के प्रति रवैया उन साधनों व माध्यमों को निर्धारित करते हैं जिनके द्वारा दबाव समूह सरकार पर विरोधी होते हैं या उसे प्रभावित करते हैं ।

एक्सट्रीम की मान्यता है कि सरकार के विभिन्न अंगों तथा दबाव समूहों के बीच सम्बन्धों की प्रकृति का निर्धारण दो बातों पर निर्भर करता है । प्रथम तो यह इस बात पर निर्भर करता है कि सरकार व दबाव समूहों के बीच भन्धना या परामर्श होता रहता है या नहीं । दूसरे, यह इस बात पर भी आश्रित होता है कि सरकार दबाव समूहों से समझौते के लिए बातचीत करती है या नहीं करती है । दबाव समूह व सरकार के अंगों के बीच परामर्श तभी होता है जबकि राजनीतिक व्यवस्था में दबाव समूह विशेष के हितों से सम्बन्धित प्रश्न पर सरकार उनका विचार जानने के बाद ही निर्णय करना चाहती है । समझौते के लिए बातचीत का अर्थ सौदेबाजी से है । ऐसी अवस्था में सरकार निर्णय ही तब कर सकती है जबकि सम्बन्धित समूह उससे सहमत कर लिया जाता है । अतः दबाव समूह राजनीति के रूप के निर्धारकों के सदर्भ में ही किसी राजनीतिक व्यवस्था में दबाव समूहों की प्रकृति की समझा जा सकता है । उदाहरणार्थ, ब्रिटेन में एक्स्ट्रीम

पद्धति की सरकार है जिसमें राजनीतिक सत्ता केन्द्र में अपेक्षाकृत अधिक सशक्त कार्यपालिका के हाथों में रहती है। इसलिए दबाव समूह अपने प्रयासों को, लोकसभा (House of Commons) के सदस्य सदस्यों को ही प्रभावित करने के बजाय मंत्रियों और उनके सिविल कर्मचारियों को ही अधिक प्रभावित करने में लगाते हैं। अमरीका में द्विसदनात्मक विधान मण्डल है जिसमें सीनेट और प्रतिनिधि सभा का राजनीतिक महत्त्व लगभग बराबर है और शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त होने से दबाव समूह एक सत्ता को दूसरी सत्ता से या एक सत्ता के खण्डों को दूसरी सत्ता के खण्डों से भिदाकर प्रशासन तथा विधान मण्डल दोनों को अपना लक्ष्य बनाते हैं। इसके अलावा अमरीका की कांग्रेस (व्यवस्थापिका) में मजबूत समिति पद्धति मौजूद है। इन समितियों के अध्यक्ष सत्तिशाली होते हैं। इसलिए विभिन्न दबाव समूह इन समितियों पर अपना ध्यान केन्द्रित करते हैं। भारत में दबाव समूह सामान्यतया प्रशासन व मन्त्रिमण्डल के सदस्यों पर प्रभाव डालने का प्रयास करते हैं। उपरोक्त अन्तर मुख्यतया सरकार की संरचनाओं में अन्तरों के ही कारण अमरीका, ब्रिटेन व भारत में दबाव समूहों की असमानता का आधार हो जाते हैं।

दबाव समूह राजनीति के क्षेत्र व तीव्रता के निर्धारक (Determinants of the Intensity and Scope of Pressure Group Politics)

दबाव समूह राजनीति के क्षेत्र से तात्पर्य किसी राजनीतिक व्यवस्था में दबाव समूहों की संख्या और उनके प्रकारों से लिया जाता है। अगर किसी राजनीतिक व्यवस्था में अनेक प्रकार के दबाव समूह हैं और उनकी संख्या भी बहुत अधिक है तथा दूसरी राजनीतिक व्यवस्था में उनके न अनेक प्रकार हैं और न ही अधिक संख्या है तो इससे यही स्पष्ट होता है कि दबाव समूहों के क्षेत्र के भी अनेक नियामक होते हैं। इसी तरह, दबाव समूह राजनीति की तीव्रता का अर्थ उस लगन व दृढ़ता से भी लिया जाता है जिसके साथ दबाव समूह अपने लक्ष्य व उद्देश्य पूरा करने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। एकमतीन के अनुसार इन दोनों—क्षेत्र व तीव्रता, के निर्धारक निम्नलिखित होते हैं—

- (1) दल पद्धति का स्वरूप,
- (2) राजनीतिक संचारण का निवेद्य या इनका अभाव,
- (3) सरकार की नीति तथा विशेष कार्यक्रम-गन्तव्य,
- (4) सरकार की अभिवृत्ति या रवैया,
- (5) राजनीतिक संस्थागत संरचना,
- (6) राजनीतिक व्यवस्था की समूह मार्गों को पूरा करने की क्षमता।

दबाव समूहों की गतिविधियों के क्षेत्र तथा तीव्रता पर दल-पद्धति के स्वरूप और दलों की संरचना तथा उनकी विचारधारा के महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ते हैं। दल संरचना की कमजोरियों, दलीय अनुशासन के अभाव और दलों के बीच विचारधारा सम्बन्धी स्पष्ट अन्तर नहीं होने के कारण अमरीकी विधान मण्डल के सदस्य आसानी से दबाव समूहों के लक्ष्य बन जाते हैं। प्रति दूसरे वर्ष प्रतिनिधि सभा के चुनावों के कारण

ही कहना पर्याप्त होगा कि संस्थागत संरचना दबाव समूहों की गतिविधियों के क्षेत्र व उसकी सीमाओं को कई प्रकार में प्रभावित करती है।

दबाव समूहों की मांगों को पूरा करने की क्षमताएँ हर राजनीतिक व्यवस्था में एक सी नहीं होती हैं। विकासशील राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूहों की मांगों को पूरा करने की क्षमताएँ बहुत कम होने के कारण ऐसे राज्यों में दबाव समूह अक्सर तोड़-फोड़ का रास्ता अपनाने लगते हैं। इसका सीधा परिणाम दबाव समूहों की गतिविधियों पर रोक लगाने का होता है। भारत में जून 1975 के बाद दबाव समूहों की गतिविधियों पर अनेक प्रतिबन्ध इसलिए ही लगाए गए हैं, क्योंकि यहाँ ट्रेड यूनियनों व अन्य दबाव समूह, राजनीतिक व्यवस्था की उनकी मांगों को पूरा करने की क्षमता से बड़ी अधिक मांगें करने लग गए थे तथा मांगों के पूरा होने के अभाव में सीधी कार्यवाही तथा तोड़-फोड़ पर उतारू होने लगे थे। अतः दबाव समूहों की गतिविधियों का निर्धारण राजनीतिक व्यवस्था को दबाव समूहों की मांगों को पूरा करने की क्षमता से भी होता दिखाई देता है।

दबाव समूह राजनीति की प्रभावकारिता के निर्धारक (Determinants of the Effectiveness of Pressure Group Politics)

एक्सटोन^१ ने दबाव समूह राजनीति की प्रभावशीलता के तीन निर्धारकों का विशेष रूप से उल्लेख किया है। उसकी मान्यता है कि हर राजनीतिक व्यवस्था में दबाव समूहों की प्रभावकारिता या इसका अभाव, इन निर्धारकों पर ही निर्भर करता है। उसके अनुसार यह निर्धारक निम्नलिखित हैं—

- (1) दबाव समूहों के स्वयं के लक्षण
- (2) सरकार की गतिविधियों के लक्षण,
- (3) सरकारी निर्णय लेने की संरचनाओं के लक्षण।

एक्सटोन के अनुसार स्वयं दबाव समूहों के कुछ लक्षण उनकी प्रभावकारिता का नियमन करते हैं। उदाहरण के लिए दबाव समूहों के वित्तीय साधन, उनका आधार व सदस्यों का भौगोलिक वितरण, संगठन की ठोसता, कार्यकर्ताओं की संलग्नता व कर्मठता तथा नेताओं का राजनीतिक चातुर्य हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था में उनके प्रभाव का निर्धारण करते हुए दिखाई देता है। यही कारण है कि कई दबाव समूह अपने कार्यकर्ताओं की संलग्नता कर्मठता तथा परिस्थिति विशेष में नेताओं के चातुर्य के कारण बहुत प्रभावी होते हैं जबकि अनेक दबाव समूहों को, बड़ी सदस्य संख्या व व्यापक वित्तीय साधनों के बावजूद कोई प्रभावकारिता नहीं मिलती है।

सरकार की गतिविधियों के लक्षणों व सरकारी निर्णय लेने की संरचनाओं के लक्षणों का दबाव समूहों की प्रभावकारिता पर बहुत असर पड़ता है। उदाहरण के लिए लोकतन्त्रों तथा निरंकुश शासन व्यवस्थाओं में दबाव समूहों की प्रभावकारिता का अन्तर इन निर्धारकों

का महत्त्व स्पष्ट करने के लिए पर्याप्त है।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह राजनीति का रूप, उसका क्षेत्र व तीव्रता तथा प्रभावकारिता का निर्धारण कई तथ्यों द्वारा होता है। सरकार की नीति-निर्णय प्रक्रिया की संरचनाओं से लेकर, किसी समाज की राजनीतिक संस्कृति तक दबाव समूहों की गतिविधियों को परिमित करती है। यही कारण है कि पश्चिमी उदार लोकतन्त्रों में भी दबाव समूहों की प्रकृति, कार्यविधि तथा प्रभावकारिता में अन्तर पाये जाते हैं। विकासशील राज्यों में सरकार की नीति-निर्णय प्रक्रिया की संरचना, दल पद्धति का स्वरूप तथा राजनीतिक संचारण इत्यादि अभी भी प्रतिमानित नहीं होने के कारण, इन राजनीतिक समाजों में दबाव समूहों की राजनीति उदार-चढ़ावों से परिपूर्ण ही रहती है।

दबाव समूहों की सक्रियता के स्तर (LEVELS OF PRESSURE GROUP ACTIVITY)

एलेन बाल ने दबाव समूहों की सक्रियता के स्तर के संबंध में कहा है कि, "उदारवादी प्रजातन्त्रों में दबाव समूहों की कार्यविधियां मुख्यतया कार्यपालिका तथा संसदीय स्तरों पर निर्णयकारी प्रक्रियाओं को प्रभावित करने से संबंध रखती हैं। इनमें से किनी भी स्तर पर दल देने का प्रयास आंशिक रूप से इन तीन भिन्नताओं पर निर्भर करेगा—राजनीतिक संस्थाएँ, दल पद्धति और राजनीतिक संस्कृति।"²³ सामान्यतया दबाव समूह राजनीतिक व्यवस्था के हर स्तर पर सक्रिय रहते हैं परन्तु इनकी सक्रियता का प्रमुख जोर उन संस्थाओं पर ही रहता है जिनसे इनके हितों की रक्षा और पूर्ति सम्बन्धी निर्णय लिए जाते हैं अर्थात् राजनीतिक प्रक्रिया में जिन अभिकरणों का हाथ रहता है, उन सबके साथ दबाव समूहों का सरोकार रहता है। उन सबके स्तर पर यह सक्रिय रहने का प्रयास करते हैं। इसलिए दबाव समूहों की सक्रियता के स्तरों के बारे में यह कहना ठीक ही होगा कि यह राजनीतिक प्रक्रिया से सम्बन्धित हर निर्णय-संरचना के स्तर पर सक्रिय रहत है। उदाहरण के लिए, कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, नौकरशाही, राजनीतिक दल और निर्वाचन स्तर पर दबाव समूहों को सक्रिय देखा जाता है। इनकी सक्रियता का हम इन्हीं स्तरों पर विवेचन करेंगे।

(क) कार्यपालिका के स्तर पर सक्रियता (Activity at the executive level)—बीसवीं शताब्दी में कार्यपालिका की शक्ति और उत्तरदायित्व का क्षेत्र बढ़ गया है और उसी अनुपात में विधान मण्डलों की शक्ति का पतन हुआ है। इसलिए आजकल दबाव समूह अपनी गतिविधियों को प्रशासकीय स्तर पर केन्द्रित करने लगे हैं। संसदीय शासनो में और कुछ सीमा तक अध्यक्षतात्मक शासनो में भी विधेयकों का प्रारूप (draft) कार्यपालिका द्वारा तैयार किया जाता है। बजट-निर्माण, कर-प्रस्ताव, महत्त्वपूर्ण पदों के लिए

²³Alan M. Ball, *op cit*, p 110.

नियुक्तियों आदि से सम्बन्धित विभिन्न कार्यों में भी अब कार्यपालिका की भूमिका प्रमुख हो गई है। अतः जो दबाव समूह कार्यपालिका से सीधा सम्पर्क स्थापित करने में समर्थ होते हैं वे कार्यपालिका के स्तर पर भी अधिक सक्रिय रहते हैं। इसके लिए वे मंत्रियों, विभिन्न मंत्रालयों के साथ सम्बद्ध परामर्शदात्री समितियों, व्यवस्थापिका के सदस्यों, दलीय गुटों तथा विरोधी दलों का सहारा लेते हैं। वे व्यवस्थापिका सभाओं में सदस्यों द्वारा प्रश्नों व ध्यानाकर्षण प्रस्तावों आदि के द्वारा भी कभी-कभी कार्यपालिका को प्रभावित करने की कोशिश करते हैं। आधुनिक समय में कार्यपालिका सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था पर छाई रहने के कारण, दबाव समूह अपनी पूरी ताकत इसे ही प्रभावित करने में लगाने लगे हैं। दलीय पद्धति के विकास ने कार्यपालिकाओं को व्यवस्थापिकाओं से सब कुछ करा सकने की अवस्था में ला दिया है। संसदीय प्रणालियों में तो सामान्यतया व्यवस्थापिका, कार्यपालिका की अनुचरी होकर रह गई है। अतः आधुनिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह अधिकतर कार्यपालिका के स्तर पर ही सक्रिय रहने का प्रयत्न करते हैं।

(ख) व्यवस्थापिका के स्तर पर सक्रियता (Activity at the legislative level) — हर राजनीतिक व्यवस्था में शासन की अधिकांश नीतियों को कानून का रूप दिया जाता है। अतः दबाव समूहों का प्रयास होता है कि कानून उनके हित में बने और इसके लिए सीधा विधायकों को ही प्रभावित किया जाए। इसके लिए दबाव समूह, चुनाव-प्रचार और आर्थिक सहायता के द्वारा विधायकों को अपने आश्रित बना लेते हैं। दबाव समूह कभी-कभी विधायकों के निर्वाचन में इतनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाते पाए गये हैं कि इसके कारण ऐसे विधायकों का लगाव दलों की अपेक्षा दबाव समूहों से अधिक हो जाता है। अमरीका के दबाव समूहों व वहाँ के विधायकों (मुख्यतया प्रतिनिधि सभा के सदस्यों) के बीच इसी आधार पर घनिष्ठता स्थापित हो जाती है। अमरीका में विधायकों व दबाव समूहों की घनिष्ठता की चर्चा करते हुए टी० एम० बर्मन ने कहा है, 'कांग्रेस (विशेषकर प्रतिनिधि सभा) के सदस्य अपने को दबाव समूहों के पक्ष में दबा हुआ महसूस करते हैं। अपने दल के आदेशों के मुकाबले इन दबाव समूहों के आदेश का उन्हें अधिक ध्यान रखना होता है। इस स्थिति की उत्पत्ति की कहानी बड़ी सरल है। कांग्रेस के सदस्य अपने चुने जा सकने की सम्भावना पक्की करना चाहते हैं। चुनाव प्रचार में धन की आवश्यकता होती है। अतः सदस्यों को सदैव धन की तलाश होती है, जो उनके अपने दल के पास नहीं होता। विवश होकर उन्हें दबाव समूहों के पास जाना पड़ता है तथा वहाँ से धन प्राप्त करने की कोशिश उन्हें चुकानी ही होती है।

एलेन बाल का अभिमत है कि आम तौर पर संसदीय स्तरों पर दबाव समूहों की सक्रियता तमाशा अधिक होती है और उस सक्रियता के बारे में छिपाव दुराव वाली कोई बात भी नहीं होती, क्योंकि वर्तमान में व्यवस्थापिकाएँ कानून निर्माण की औपचारिकता ही निभाती हैं। अतः दबाव समूह, राजनीतिक दलों अन्तर्दलीय गुटों या प्रभावशाली नेताओं व कार्यपालिका अधिकारियों की ओर अपना ध्यान अधिक देने लगे हैं। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन एवं भारत जैसे शासनों में जहाँ विधायक पर दल का प्रभाव अधिक

होता है, दबाव समूह राजनीतिक दलों को ही प्रभावित करते हैं। पुरा दल प्रभाव म न आ सके तो अन्तर्दलीय गुटों या प्रभावशाली नेतृत्व को अपनी ओर किये जाने के प्रयास किये जाते हैं। उनके माध्यम से ही कोई नया कानून बनाये जाने या निर्माणाधीन कानून में संशोधन के प्रयास किए जाते हैं।

अमरीका जैसी बह्यःसात्मक व्यवस्थाओं में जहाँ दल का अनुशासन उतना कठोर नहीं होता, दबाव समूह कांग्रेस के सदस्यों को निजी रूप से भी प्रभावित करने के प्रयास करते हैं, जिससे वे दल की इच्छानुसार न चलकर दबाव समूहों की इच्छानुसार मतदान करें परन्तु अमरीका में भी यह केवल सैद्धान्तिक दृष्टि से ही सही लगता है। अमरीका में जबकि कांग्रेस की समिति या अधिक शक्तिशाली है, अतः वहाँ अधिकतर दबाव समूह, समिति स्तर पर ही प्रस्तावित विधेयक में वांछित संशोधनों के समावेश का प्रयास करते हैं। परन्तु जब तक विधान मण्डल राजनीतिक व्यवस्था के लिए विधि निर्माण के औपचारिक मंच रहेगे तब तक दबाव समूहों को उस स्तर पर सक्रिय रहना ही होगा। यह दूसरी बात है कि वे विधायकों को प्रभावित करने की, परिवर्तित परिस्थितियों में पूरे जोर से कोशिश नहीं करते हैं।

(ग) न्यायपालिका के स्तर पर सक्रियता (Activity at the judicial level)—लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में न्यायपालिका को राजनीति से पृथक् तथा मुक्त रखने की सर्वप्रथम व्यवस्था की जाती है तथा सामान्यतया यह भ्रांति रहती है कि दबाव समूह न्यायपालिका के स्तर पर सक्रिय नहीं रहते हैं। परन्तु वास्तव में उन देशों में जहाँ न्यायालयों के पास कार्यपालिका तथा विधान मण्डल के विषय निर्णय देने और राजनीतिक रूप से कानूनों का अर्थ लगाने से सम्बन्धित महत्वपूर्ण व व्यापक सर्वप्रथम शक्ति होती है, वहाँ दबाव बहुत न्यायपालिका के स्तर पर भी सक्रिय रहते हैं। सधारणक शासन-व्यवस्थाओं में न्यायालयों की सर्वोच्चता के साथ ही साथ कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा विभिन्न स्तरों की सरकारों के कार्यों की वैधानिकता की जाच का अधिकार रहता है। अतः न्यायपालिका भी एक तरह से राजनीति में सम्मिलित होने के कारण, ऐसी शासन व्यवस्थाओं में, दबाव समूह न्यायपालिका को विभिन्न प्रकार से प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। ऐसी बात के अनुसार 'अमरीका में दबाव समूह ऐसे न्यायाधीशों के चुने जाने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं जो बहुधा राजनीतिक रूप से सक्रिय रहे होते हैं। वे 'टेस्ट केसेज' का इस्तेमाल करके और न्यायाधीशों के कुछ निर्णयों को प्रभावित करने के लिए जन-अभियान चलाकर, न्यायाधीशों पर दबाव डालने की कोशिश करते हैं।' भारत में भी न्यायाधीशों को प्रभावित करने के प्रयत्न हुए हैं। ऐसा माना जाता है कि 'प्रीवीपर्सन' तथा बैंक राष्ट्रीयकरण' के मुकदमों की सर्वोच्च न्यायालय में सुनवाई के समय, इनसे सम्बन्धित दबाव समूह, न्यायालय स्तर पर प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से काफी सक्रिय रहे थे।

दबाव समूहों की न्यायालयों के स्तर पर सक्रियता को अधिकांश लोग अच्छी दृष्टि से नहीं देखते हैं। लोकतन्त्र राजनीतिक व्यवस्थाओं में, न्यायालयों को सभी दबावों से मुक्त रखने की बात प्रपागत ही बन गई है। वैसे भी यह ध्यान रखने की बात है कि यद्यपि

भारत तथा अमरीका के न्यायालय और विशेष रूप से उच्चतम न्यायालय, राजनीतिक प्रक्रिया के सुदृढ़ अंग होते हैं, फिर भी न्यायालयों की परम्पराएं, न्यायाधीशों के कार्यकाल की सुरक्षा तथा निर्वाचक समूह के समक्ष उनकी दायित्वहीनता कुछ ऐसे तत्त्व हैं जो उन्हें दबाव समूहों की सन्निवृत्ता से बचाव प्रदान करते हैं।

(घ) प्रशासनिक स्तर पर सक्रियता (Activity at the administrative level) — अनेक दबाव समूह, सगठन तथा साधनों की अपर्याप्तता के कारण, व्यवस्थापिका अथवा कार्यपालिका को प्रभावित करने में असफल रहते हैं। ऐसे दबाव समूह प्रशासनिक स्तर पर अपने हित-साधन का प्रयास करते हैं। इस स्तर पर दबाव समूह, कानूनों की क्रिया-विधि, जो कर्मचारी तन्त्र का काम है, अपने अनुकूल बनाने का प्रयास करते हैं। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि तकनीकी ज्ञान और समय-अभाव के कारण व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानूनों में कुछ कमियां रह जाती हैं तथा उन्हें पूरा करने के लिए और उनके क्रियान्वयन के लिए कर्मचारी तन्त्र द्वारा नियम व उप-नियम बनाये जाते हैं। प्रदत्त व्यवस्थापन (delegated legislation) में कर्मचारी तन्त्र ही सारे नियम व उप-नियम बनाने का अधिकार प्राप्त कर लेते हैं। ऐसी परिस्थितियों में कर्मचारी तन्त्र को पर्याप्त अधिकार व विवेक प्राप्त हो जाता है। बाल का अभिमत है कि निधि निर्माण तथा उसके क्रियान्वयन के सम्बन्ध में तकनीकी ज्ञान की श्रेष्ठता के कारण उच्चस्तरीय अधिकारियों की स्थिति कभी-कभी भ्रष्टियों से अधिक महत्व की होती है और उनके परामर्श की मंत्री भी सहजता से टाल नहीं सकते हैं। इस कारण, दबाव समूहों को प्रशासनिक स्तर पर अपने हित साधन के अवसर सुलभ हो जाते हैं। अतः अधिकांश दबाव समूह इसी स्तर पर अधिक सक्रिय रहते हैं। विकासशील राज्यों में तो दबाव समूहों की सक्रियता प्रशासनिक स्तर पर ही अधिक देखने में आती है।

(च) राजनीतिक दलों के स्तर पर सक्रियता (Activity at the level of political parties) — दबाव समूहों की कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका तथा प्रशासनिक स्तरों पर सक्रियता सर्वशानिक एवं नैतिक दृष्टि से आपत्तिजनक मानी जा सकती है, पर राजनीतिक दलों से उनके सम्बन्धों के विषय में कोई आपत्ति नहीं की जा सकती। एलेन बाल का कहना है कि सामान्यतया दबाव समूहों के हितों में राजनीतिक दलों की भी रूचि होती है। इसके अतिरिक्त कुछ दल विभिन्न दबाव समूहों से ही मिल-कर बनते हैं। ब्रिटेन के श्रमिक दल के बारे में यही कहा जाता है कि इसका निर्माण अनेक श्रमिक सगठनों के संयुक्त संध के रूप में हुआ था। भारत की स्वतन्त्र पार्टी भी ऐसा ही उदाहरण है। दबाव समूह, सही अर्थों में, राजनीतिक दलों के माध्यम से ही, हर स्तर की राजनीतिक प्रक्रिया से सम्बन्ध मूल स्थापित कर पाते हैं। राजनीतिक दल स्वयं ही उनकी ऐसे सम्बन्ध मूल स्थापित करने में सहायता करते हैं क्योंकि दोनों की स्थिति पारस्परिक निर्भरता की होती है। राजनीतिक दल निर्वाचनों में दबाव समूहों से जो धन, प्रचार तथा सहयोग प्रयोग करते हैं, उसके कारण उनकी पारस्परिक घनिष्टता ठोसता प्राप्त कर लेती है। अतः लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में दबाव समूहों की सक्रियता राजनीतिक दलों के स्तर पर बहुत अधिक हो जाती है।

(छ) निर्वाचन के स्तर पर सक्रियता (Activity at the level of electorate)—
 दबाव समूहों की निर्वाचन के स्तर पर सक्रियता का उल्लेख करते हुए डा० इकबाल नारायण ने लिखा है “कभी-कभी विपरीत दबावों या सम्पर्क सुविधा के अभाव अथवा अन्य किसी ऐसे ही कारणवश दबाव समूह प्रत्यक्ष दबाव द्वारा अपने उद्देश्यों की सिद्धि करने में असफल रहते हैं। ऐसी स्थिति में वे चुनावों के अवसर पर सहायक शक्ति के बल पर राजनीतिक प्रक्रियाओं को अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। जाति, प्रजाति सम्प्रदाय वर्ग आदि की सहायक शक्ति एवं धन के बल पर संयंत्रण में वे इस बात का प्रयत्न करते हैं कि राजनीतिक दल, विशेषकर शासक या सम्भावित शासक दलों के प्रत्याशियों की सूची में उनके समर्थकों के नाम सम्मिलित हो। इसके लिए वे पहले दलों से आग्रह करते हैं पर यदि दल उनका आग्रह न मानें तो वे उनके विरुद्ध प्रचार करते हैं। वे निजी खर्च पर समय-समय पर आवाहन द्वारा भी प्रत्याशियों को अपने पक्ष में करने का प्रयत्न करते हैं। चुनाव सड़ना ज्यों ज्यों महंगा हो रहा है, दबाव समूहों का महत्व भी उतना ही बढ़ रहा है, अतः समूह दबाव समूहों का महत्व भी अधिक होता जा रहा है, क्योंकि प्रत्याशियों को उनके धन पर निर्भर होना पड़ता है तथा चुनाव जीतने पर उन्हें धनदाता समूह की इच्छा के अनुकूल चलना पड़ता है।”²⁴ अतः दबाव समूह अपने हितों के संरक्षण और संवर्धन के लिए चुनावों में उन प्रत्याशियों के पक्ष में प्रचार करके उन्हें सफल बनाने का प्रयत्न करते हैं जिनसे उन्हें यह आशा हो कि वे व्यवस्थापिका या सरकार में पहुँचकर उनके हितों का पोषण करेंगे। इस प्रकार दबाव समूह निर्वाचन के स्तर पर सक्रिय होकर अपने हितों से सहानुभूति रखने वाले प्रतिनिधियों को व्यवस्थापिका में पहुँचाने का भरसक प्रयत्न करते हैं।

दबाव समूहों की सक्रियता के ये स्तर केवल लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्थाओं में ही सम्बन्धित हैं। सर्वाधिकारी तथा स्वेच्छाचारी शासन पद्धतियों के अन्तर्गत उनकी सक्रियता उस तरह नहीं चल सकती जैसे उदारवादी लोकतन्त्रीय व्यवस्था वाले देशों में चलती है। एलेन बाल ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि “कुछ स्वेच्छाचारी पद्धतियों में अधिक विकास की नीची दर, अविकसित संचार व्यवस्था तथा तकनीकी प्रगति का अभाव दबाव समूहों की गतिविधियों के मार्ग में जबरदस्त बाधाएँ हैं। कुछ स्वेच्छाचारी पद्धतियों में राष्ट्रवाद पर बल दिये जाने की वजह से बहुधा जन्म से ही कुछ दबाव समूह राष्ट्रोन्मुख मूल्य पद्धति में समेट लिये जाते हैं और इस प्रकार समाज के किसी खास वर्ग या अनुभाग से उत्तका कोई सम्बन्ध नहीं स्थापित हो पाता। एक बात यह भी है कि इन राज्यों में बल प्रयोग पर जोर दिया जाता है। अतः दबाव समूह की राजनीति के वैधोत्तरण की समस्या कठिन होती है और जो समूह पूर्णरूपेण सरकार के अधीनस्थ नहीं हैं उन्हें शासन के आधार के प्रति शत्रुतापूर्ण अभिवृत्ति अपनाने के लिए भी बाध्य होना पड़ता है। सर्वाधिकारी शासन पद्धतियों में शासन किसी भी दबाव समूह की स्वतन्त्र सक्रियता को—खास तौर पर जब वह सशक्त हो—कुचल देता है, क्योंकि इससे

अस्तित्व का मतलब ही यह होगा कि यह सरकार के अस्तित्व के लिए खतरा है। वहाँ दबाव समूहों का अस्तित्व तो होता है, जैसे राज्य नियन्त्रित उद्योगों के प्रबन्धक पर औपचारिक रूप में समूह नहीं रहते। सारी समूह सक्रियता तथा ट्रेड यूनियन जैसे संगठन स्पष्ट रूप से राज्य द्वारा नियंत्रित होने हैं और प्रचलित विचारधारा के अधीन रहते हैं।”²⁵

दबाव समूहों की कार्यविधियाँ, १९५०-१९५५ (OPERATIONAL TECHNIQUES OF PRESSURE GROUPS)

दबाव समूहों की कोई एक कार्यविधि नहीं होती है। वे अनेक तकनीकों का प्रयोग करते हैं। सामान्यतया सरकारी निर्णय प्रक्रिया की सरचना तथा प्रचलित परिस्थितियों के द्वारा दबाव समूहों द्वारा प्रयुक्त होने वाली प्रविधियों का नियमन होता है। एक ही दबाव समूह अलग-अलग परिस्थितियों में अलग-अलग प्रकार के तरीकों का उपयोग कर सकता है। यहाँ ध्यान रखने की बात यह है कि दबाव समूह जिस विधि को अपने लक्ष्यों की प्राप्ति में अधिक सहायक मानता है, उसी तकनीक को अपनाता है। परन्तु मोटे तौर पर दबाव समूह निम्नलिखित तकनीकों का ही प्रयोग करते हुए पाए जाते हैं। यह इस प्रकार है—

- (1) अनुमयन (persuasion),
- (2) सौदेबाजी (bargaining),
- (3) सीधी कार्रवाई (direct action)

दबाव समूहों के द्वारा कार्य करने की विधियाँ उनके संघटन के स्वरूप, नेताओं की पहल करने की क्षमता कर्मचारियों तथा पदाधिकारियों का तात्कालिक, सदस्यों की समूह के कार्यों में भागीदारी तथा समूह की आर्थिक स्थिति के द्वारा भी निर्धारित होती है। जैसे शक्तिशाली दबाव समूह को सौदेबाजी के अधिक अवसर प्राप्त रहते हैं। जबकि छोटे व कम साधनों वाले समूह को या तो अनुमयन तक ही सीमित रहना होता है या फिर सीधी कार्रवाई का खतरा उठाना पड़ता है।

दबाव समूह और राजनीतिक दल (PRESSURE GROUPS AND POLITICAL PARTIES)

दबाव समूहों की राजनीतिक दलों के स्तर पर सक्रियता के विवेचन में हमने इनके पारस्परिक सम्बन्धों का उल्लेख करते हुए निष्कर्ष निकाला कि राजनीतिक व्यवस्था में दबाव समूहों के सबसे अधिक घनिष्ठ सम्बन्ध राजनीतिक दलों से होते हैं। दबाव समूहों व राजनीतिक दलों में पारस्परिक निर्भरता रहती है क्योंकि दोनों को अपने-अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए एक-दूसरे की सहायता व सहयोग करना होता है, परन्तु इन दोनों के बीच

पारस्परिकता का यह अर्थ नहीं कि दोनों एक दूसरे के बिना कार्य ही नहीं कर सकते। सामान्यतया यह देखा जाता है कि महा ही न तो दबाव समूह राजनीतिक दलों के ऊपर निर्भर रहते हैं और न राजनीतिक दल ही दबाव समूहों के आश्रित रहते हैं। महा तक कि दबाव समूहों की पहल से बने राजनीतिक दल अथवा राजनीतिक दलों की पहल से बने हुए दबाव समूह दोनों ही सदा पहलकर्ता संगठन के आश्रित नहीं रहते, बरन धीरे-धीरे दोनों के ही अस्तित्व का महत्व हो जाता है। दबाव समूह व राजनीतिक दल दोनों ही वस्तुतः कुछ विशिष्ट परिस्थितियों में परस्पर स्वतन्त्र होकर तथा कभी कभी पारस्परिक विरोध में भी कार्य कर सकते हैं। कुछ परिस्थितियों में तो अनेक दबाव समूह किसी एक दल के वजाय दो या उससे अधिक दलों से अपना कार्य करवाते हुए देखे गये हैं। अतः दबाव समूह व राजनीतिक दलों में पारस्परिकता व समानताएँ होने हुए भी बहुत अन्तर है। इन दोनों में कुछ प्रमुख अन्तर इस प्रकार है—

(1) दबाव समूहों व राजनीतिक दलों में पहला अन्तर उद्देश्यों सम्बन्धी है। दबाव समूह किसी एक अथवा कुछ हितों की पूर्ति का उद्देश्य रखते हैं। इनके उद्देश्य विशिष्ट, सुस्पष्ट तथा सामाजिकी हाना हैं। जबकि राजनीतिक दलों के उद्देश्य सामान्य और सम्पूर्ण समाज की हित प्राप्ति से सम्बन्धित होते हैं। व्यवहार में राजनीतिक दल कुछ भी करे उन्हें दिखावा ता सम्पूर्ण समाज के उत्थान के लिए सश्रिय रहने का ही करना होता है।

(2) इन दोनों में दूसरा अन्तर कार्यक्षेत्र की लेकर है। दबाव समूहों का कार्यक्षेत्र विशिष्ट और संकीर्ण होता है जबकि दलों का बहुपक्षी और विस्तृत होता है क्योंकि उन्हें बराबर मतदानों का सम्बन्ध पाना होता है और एक जटिल और विशाल कार्यक्रम के आधार पर सामान्य समस्याओं से निपटना होता है। दबाव समूहों के हितों व लक्ष्यों का सम्बन्ध मानव जीवन व पहलू विशेष से ही रहता है जबकि राजनीतिक दलों की मनुष्य के सम्पूर्ण जीवन में सम्बन्धित गतिविधियों का ध्यान रखना होता है। अतः इन दोनों में कार्यक्षेत्र सम्बन्धी अन्तर भी है।

(3) दबाव समूहों व राजनीतिक दलों में मौलिक अन्तर सदस्यता की लेकर होता है। दबाव समूहों की सदस्यता अनन्य या अपवर्जन (exclusive) नहीं होती है। एक ही समय में एक ही व्यक्ति एक से अधिक दबाव समूहों का सदस्य हो सकता है जबकि राजनीतिक दलों की सदस्यता अनन्य होती है। एक व्यक्ति, एक समय में केवल एक ही राजनीतिक दल का सदस्य रह सकता है।

(4) दबाव समूह राजनीतिक प्रणिया का स्वयं भाग नहीं बनते जबकि राजनीतिक दल राजनीतिक प्रणिया पर अधिकार प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं। इस अर्थ में दबाव समूह, राजनीतिक खेल के अभिनेता न होकर केवल बाहरी तत्वावली ही रहते हैं। वे निर्णय प्रणिया का प्रभावित करने में ही रुचि रखते हैं, स्वयं निर्णय लेने वाले बनने का प्रयत्न नहीं करते हैं।

(5) दबाव समूह राजनीतिक दलों की भाँति निर्वाचन के लिए अपने उम्मीदवार भी खड़े नहीं करते हैं। अतः उनका कोई चुनाव क्षेत्र नहीं होता है, परन्तु राजनीतिक दलों

का सर्वोपरि उद्देश्य सरकार पर कब्जा जमाने का होने के कारण वे निर्वाचनों में उम्मीदवार खड़े करके उन्हें विजयी कराने की जी-जान से कोशिश करते हैं।

(6) इन दोनों में संगठन सम्बन्धी अन्तर भी होता है। राजनीतिक दल राष्ट्रव्यापी संगठन रखते हैं परन्तु दबाव समूहों के ऐसे संगठन कम ही होते हैं। वैसे आधुनिक समय में अनेक आर्थिक दबाव समूह या श्रम संघ राजनीतिक दलों से भी व्यापक संगठन वाले होने लगे हैं। इसी तरह राजनीतिक दल भी केवल प्रादेशिक या स्थानीय स्तर तक बने लगे हैं। अतः इन दोनों में संगठन सम्बन्धी अन्तर केवल मात्रात्मक ही रह जाता है।

दबाव समूहों व राजनीतिक दलों के बीच इन अन्तरों का यह अर्थ नहीं है कि यह दोनों समानताएँ नहीं रखते हैं, परन्तु इन दोनों में साव्यवी सम्बन्ध नहीं हो सकता। प्रायः यह कहा जाता है कि जब दबाव समूह अत्यधिक संगठित और प्रभावशाली रूप में समाज में व्याप्त रहते हैं तो राजनीतिक दल उनके प्रभाव और संगठन की तुलना में कमजोर पड़ते हैं और जहाँ राजनीतिक दल विशेष रूप से सबल एवं संगठित होते हैं वहाँ दबाव समूह पिछड़ जाते हैं। हरमन फाइनर ने इस बारे में लिखा है कि "जहाँ सिद्धान्त और संगठन में राजनीतिक दल कमजोर होंगे वहाँ दबाव समूह पनपेंगे, जहाँ दबाव समूह शक्तिशाली होंगे वहाँ राजनीतिक दल कमजोर होंगे और जहाँ राजनीतिक दल शक्तिशाली होंगे वहाँ दबाव समूह दबा दिए जाएंगे।"²⁴ फाइनर का यह कथन पश्चिमी लोकतन्त्रों में ही, जहाँ राजनीतिक दल व दबाव समूह दोनों ही सुविकसित हैं, खरा उतरता है। अनेक विकसित राजनीतिक व्यवस्थाओं में अभी दलों व समूहों का कोई सुझाव संगठन नहीं पाया जाता। अतः इन व्यवस्थाओं में दबाव समूहों व राजनीतिक दलों में कोई विशेष अन्तर ही नहीं किया जा सकता, क्योंकि इन व्यवस्थाओं में अनेक दल तो मुख्यतः चुनाव अवधि के ही अस्तित्व में रहते हैं तथा बाद में निष्प्रभावी हो जाते हैं। यही बात दबाव समूहों के बारे में कही जा सकती है। इनका उत्थान-पतन भी नाटकीय ढंग से होता रहता है।

दबाव समूह और लोकतन्त्र (PRESSURE GROUPS AND DEMOCRACY)

दबाव समूहों को लोकतन्त्र की जीवन-शिर कहा जाता है। लोकतन्त्र व्यवस्था में सरकारें चुनावों के समय ही जनता के प्रति उत्तरदायित्व की वास्तविक स्थिति में आती हैं। दो चुनावों के अन्तराल में राजनीतिक दल और दबाव समूह ही सरकारों को जनहित के प्रति जागरूक व सचेत रखते हैं, परन्तु राजनीतिक दल विचारधाराओं व अनुशासन के शिकारों में जकड़े होने के कारण, जनता व सरकार के बीच मध्यस्थ की सीमित भूमिका ही अदा कर पाते हैं। ऐसी अवस्था में दबाव समूह ही जनता के असंख्य हितों की पूर्ति के

²⁴Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Governments*, 4th (ed.), London, Methuen, 1961, p. 376

लिए सरकार से सम्पर्कशील रहते हैं। यह सरकारों पर अनुश्रुत रखते हैं तथा सरकारों को मनमानी करने से रोकने के लिए आन्दोलन, प्रदर्शन तथा धरनों तक का मार्ग अपनाते हैं।

ट्रूमैन ने अपनी पुस्तक दो गवर्नमेंट्स प्रोसेस में दवाव समूहों को लोकतान्त्रिक व्यवस्था की सुरक्षा और उसके सरल निर्वाह के लिए बड़ा सहायक माना है। उनके अनुसार प्रत्येक व्यक्ति एक से अधिक समूहों का सदस्य होता है, अतः पारम्परिक प्रतियोगितारत समूहों के द्वारा खेल के नियमों के पालन में मर्यादा उत्पन्न किए जाने पर यह अपनी ओर से तीव्र प्रतिक्रिया ही व्यक्त नहीं करता, अपितु अपने स्वयं के समूहों को भी मर्यादा का उत्पन्न नहीं करने देता, क्योंकि इसका अर्थ यह होता है कि अन्य समूहों के सदस्य के रूप में उनके अपने ही हितों का चोट पहुँच सकती है। इस प्रकार की क्रिया व प्रतिक्रिया के प्रचलन से समूहों के पारस्परिक व्यवहार की एक ऐसी मर्यादा बन जाती है जिसका पालन प्रायः सभी समूहों को अनिवार्य रूप से करना होता है तथा इस स्थिति के कारण किसी भी समूह में शासन द्वारा सत्ता का दुरुपयोग की सम्भावना घटित होती है। परिणामस्वरूप कोई भी एक समूह अनाग्रह्य रूप से शक्तिशाली नहीं हो पाता तथा इस प्रकार चूँकि विविध समूहों में शासन के बीच शक्ति का एक सक्रिय मनुलन बना रहता है लोकतन्त्र खूब पक्का फूलता है। ट्रूमैन ने इस सम्बन्ध में इस बात पर विशेष बल दिया है कि प्रतियोगिता यदि अन्यायित होगी तो जनतान्त्रिक परम्पराएँ अधुण्य नहीं रहेगी, वरन् लोकतन्त्र केवल तभी सफल होगा जब समूह प्रतियोगितारत रहते हुए भी परम्परागत नियमों व सीमाओं का ध्यान रखेंगे।

लोकतन्त्र में समूह बनाने की स्वतन्त्रता होती है। इसलिए लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में व्यक्ति एक साथ ही युवक, जातीय, धार्मिक, क्षेत्रीय, व्यावसायिक, भाषायी, वर्गीय, लोकार्थी, उपभोक्ता, उत्पादक आदि अनेक प्रकार के समूहों का सदस्य होता है। इन समूहों की उसकी सदस्यता औपचारिक भले हो न हो, किसी सकट या सरकार के अनावश्यक भ्रष्टाचार के समय उनकी सहानुभूति ऐसे समूहों, जो सकट का सामना करने या भ्रष्टाचार का विरोध करने का कार्य करते हैं, के प्रति स्वतः जागृत हो जाती है तथा इस समय से ऐसे समूहों की स्थिति इतनी अधिक शक्तिशाली हो जाती है कि कोई शासन या अन्य प्रभुत्वशील वर्ग दूसरे वर्गों के हितों की नीमत पर अपने हितों की पूर्ति वास्तविक तथा सम्भावित दोनों ही प्रकार के सखरे को मील लिए बिना नहीं कर सकता है। अतः लोकतान्त्रिक व्यवस्था के संचालन में समूहों का यहत्व अत्यन्त विशिष्ट है। दवाव समूह परस्पर प्रतियोगितारत रहते हुए विभिन्न तकनीकों से केवल शासकीय नीतियों को ही प्रभावित नहीं करते वरन् वे सरकार पर प्रभावों अनुश्रुत भी रखते हैं। इसलिए ही लोकतन्त्र के सफल क्रियान्वयन के लिए प्रतियोगी दवाव समूहों का अस्तित्व आवश्यक ही नहीं अनिवार्य बताया गया है।

दवाव समूह राजनीतिक समाज में उग्रता (extremism) के संशयन अवरोधक रहने हैं। प्रत्येक राजनीतिक समाज में विविध समूहों के हित विविध प्रकार के होते हैं। ये समूह शासन की नीतियों को विविध दिशाओं में प्रभावित करने के लिए सचेष्ट रहते हैं।

अतः विविध समूहों में शासन की अपनी-अपनी ओर खींचने की प्रतियोगिता चलती रहती है। इन समूहों में यह प्रतियोगिता प्रायः सदा चलती रहती है और इस प्रतियोगिता के मैदान में नये-नये समूहों के उतरने की सम्भावना भी सदैव बनी रहती है। इस प्रतियोगिता के कारण विविध समूहों की कार्यप्रणाली की एक मर्यादा-सी बन जाती है जिसका पालन उन्हें प्रायः अनिवार्य रूप से करना पड़ता है। कोई भी समूह उग्र बनना चाहकर भी नहीं बन सकता है, क्योंकि किसी समूह के द्वारा उग्रता का प्रदर्शन तुरन्त ही उसके प्रतिद्वन्द्वी समूह को सचेत व सक्रिय कर देता है। यह प्रतिद्वन्द्वी समूह अपने हितों को खतरा देखकर उग्रवादी समूह के रास्ते में खड़ा हो जाता है जिससे उसकी पुनः समूह खेल की मर्यादाओं में लौटना पड़ता है। अतः दबाव समूह उग्रता पर प्रभावशाली रोक लगाकर लोकतन्त्र को सुरक्षित रखने की महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करते रहते हैं। इसी तरह, दबाव समूह शक्ति के संतुलक भी कहे जा सकते हैं, क्योंकि इनके कारण विभिन्न हितों के बीच संतुलन बना रहता है और यह हितों का संतुलन समाज में आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक शक्ति को भी संतुलन की अवस्था में रखता है। इस कारण कोई भी एकमात्र प्रभावशाली सत्ता उदित नहीं हो पाती है। व्यापारी, श्रमिक, किसान, जातीय और धार्मिक समुदाय आदि सभी अपने हितों को प्राप्त करना चाहते हैं, किन्तु वे एक-दूसरे से प्रतियोगिता करने के लिए मजबूर हो जाते हैं जिसका अनिवार्य परिणाम यह निकलता है कि एक-दूसरे के भागों के बीच संतुलन स्थापित हो जाता है। यह संतुलन प्रवृत्ति समाज को उस स्थिति से बचाती है जिसमें व्यक्तिगत समुदाय ही सारी शक्ति को हथिया लेते हैं। अतः दबाव समूह समाज में शक्ति के संतुलन को बनाए रखने में सहायक होकर लोकतन्त्र को सुदृढ़ता प्रदान करते हैं।

इस तरह दबाव समूह लोकतन्त्र व्यवस्था के आधार स्तम्भ बन जाते हैं। यह दो चुनावों के अन्तराल में राजनीतिक गतिविधियों को गत्यात्मकता ही प्रदान नहीं करते हैं बरन् शासकों को उत्तरदायित्व की अवस्था में रखने में सहायक होते हैं। यह सरकार की निरकुशता में महत्त्वपूर्ण अवरोधक बने रहते हैं तथा सरकार को जनहितों के प्रति सजग व सचेत रखते हैं। अतः इनको लोकतन्त्र की 'जीवन-शेर' कहना ठीक ही माना जा सकता है। लोकतन्त्र व्यवस्था प्रायः उग्रता या किसी वर्ग विशेष में अनियंत्रित शक्ति की वेगधृता से ही धतूरे में पड़ती है। दबाव समूह किसी भी समूह या वर्ग या संस्था द्वारा किए गए उग्रता के प्रयत्नों का शमन करके शक्ति संतुलन को बनाए रखते हैं। इससे लोकतन्त्र व्यवस्था सुस्थिर तथा सुदृढ़ रहती है।

दबाव समूह और जनमत

(PRESSURE GROUPS AND PUBLIC OPINION)

दबाव समूह शासकीय नीतियों को प्रभावित करने के लिए जन समर्थन का सहारा भी लेते रहते हैं। लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में सरकार जनमत की अवहेलना नहीं कर सकती। अतः जनमत को अपने पक्ष में करके भी दबाव समूह शासकीय नीतियों को प्रभावित

नीतिक व्यवस्थाओं में कुछ ऐसी राजनीतिक, सांस्कृतिक व आर्थिक विलक्षणताएँ हैं कि इनके कारण, इन राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह राजनीति एक विशिष्ट प्रतिमान में ढल गई है। अतः हम इन विशेषताओं के सदृश में ही दबाव समूह राजनीति का विवेचन करेंगे। आग्ल-अमरीकी राजनीतिक व्यवस्थाओं की राजनीतिक संस्कृति की निम्नलिखित विशेषताओं का उल्लेख किया है।²³ (1) राजनीतिक व्यवस्था में सम्मिलित सभी व्यक्ति साधनों व साध्यों पर एक से विचार रखते हैं। (2) राजनीतिक व्यवस्था की स्वीकृत परिचालन विधियों में नीतियों की परीक्षा-प्रणाली, सौदेबाजी तथा तर्क सम्मत गणना (rational calculation) इत्यादि तकनीकें सम्मिलित हैं। (3) पृथ्वी में बहुलता शासकीय, राजनीतिक व हितों के स्तर पर विभिन्नोक्त परन्तु स्थायी भूमिकाएँ उत्पन्न करती है। (4) पारस्परिक अन्तर्निर्भरता के बावजूद यह सभी इकाइयाँ—शासकीय, राजनीतिक व हित समूह, स्वायत्त, समन्वित तथा पूर्णकालिक पेशेवर अधिकारियों के द्वारा प्रशासित होती हैं। (5) प्रतियोगी इकाइयों में निरन्तर अन्योन्याश्रितता रहती है जिससे सत्ता या प्रभाव का बहुत अधिक केन्द्रीकरण नहीं होता है। (6) अधिकांश नागरिक, जो राजनीतिक प्रभावकारिता का शक्तिशाली बोध रखते हैं वह मानते हैं कि वे राजनीतिक मामलों की अवस्था में इच्छित परिवर्तन ला सकते हैं।

आग्ल अमरीकी राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक संस्कृति की इन विशेषताओं के कारण इनमें दबाव समूहों की प्रकृति विशिष्ट प्रकार की बन जाती है। इन देशों में दबाव समूहों के कुछ प्रमुख लक्षण उल्लेखनीय हैं। संक्षेप में, यह विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

(1) दृष्टसंयुक्त दबाव-समूह परिस्थिति-जन्य प्रकृति (situational in character) वाले होते हैं। आग्ल-अमरीकी राजनीतिक समाजों में राजनीतिक खेल के आधारभूत सिद्धान्तों में सहमति के कारण, यहाँ अभिवृत्तात्मक दबाव समूहों का समाज में नगण्य स्थान रह जाता है। इन देशों में अधिकांश दबाव समूह अपने सदस्यों की अवस्था की सुरक्षा व उसके सुधार का लक्ष्य रखते हैं।

(2) कार्य विधि की दृष्टि से आग्ल-अमरीकी दबाव समूह विधि-सम्मत प्रक्रियाओं का अनुसरण करने के कारण जातिवारी परिवर्तनों की कोई आकांक्षा नहीं रखते हैं। वे प्रवर्तित ढाँचे में ही कार्यरत रहना पसंद करते हैं, लेकिन इस विषय परिधि में रहते हुए भी विभिन्न दबाव समूहों में सामान्यतया तीव्र और सुसंगत प्रतियोगिता चलती रहती है।

(3) अधिकतर दबाव-समूह परिस्थितात्मक प्रकृति के होने के कारण, उनकी प्रेरणा शक्ति बहुत कुछ स्व-हित ही रहती है। इस अर्थ में आग्ल-अमरीकी दबाव समूह विशिष्ट हिनवादी बने जा सकते हैं। परिस्थिति-जन्य होने के कारण ऐसे दबाव समूह सामान्य

²³Gabriel A. Almond, "Comparative Political Systems," *Journal of Politics*, Vol. XVIII, August 1956, p. 394

हित साधना का लक्ष्य अगोक्षित नहीं कर सकते ।

(4) चिकित्सित और तकनीकी (technological) समाजों के सदस्यों में अधिकतर दबाव समूह सस्थात्मक तथा समुदायात्मक प्रकार के ही होते हैं । ब्रिटेन और अमरीका में ऐसे ही सदस्यों के कारण असमुदायात्मक दबाव समूहों के निर्माण का आधार ही नहीं पाया जाता । अतः इन देशों में सस्थात्मक तथा समुदायात्मक प्रकार के दबाव समूहों का ही प्राधान्य है ।

(5) आंग्ल-अमरीकी समाजों की अत्यधिक पेचीदगी के कारण इन राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह गहन विशिष्टीकरण (intensive specialization) के साथ ही साथ विशेषज्ञ होते गए हैं । इनके सदस्य निरन्तर सक्रिय रहते हैं तथा उनका पूरे समय सदस्यों की हित रक्षा या वृद्धि का ही कार्य रहता है । दबाव समूहों की पैरोबरी तथा निरन्तरता आंग्ल-अमरीकी राजनीतिक व्यवस्थाओं में ही दृष्टिगोचर होती है । अन्यत्र ऐसे दबाव समूह कम ही पाए जाते हैं ।

(6) इन देशों में दबाव समूहों के बीच नाजुक अन्त निर्भरता के साथ ही साथ सभी समूहों का सहयोगी प्रयत्न तथा उनमें आधारभूत आत्मसमय रहता है । इसके कारण राजनीतिक व्यवस्था में कोई भी दबाव समूह बहुत अधिक प्रबल नहीं बन पाता है । दबाव समूह परस्पर परोधी दृष्टिकोणों को भी अनुकूल या समायोजित करने का सतत प्रयास करते हुए पाए जाते हैं । अतः आंग्ल-अमरीकी दबाव समूह सतुलन-चक्र (balancing wheel) के रूप में विभिन्न सस्थाओं, व्यवस्थाओं व प्रक्रियाओं को सतुलित रखते हैं ।

आंग्ल-अमरीकी राजनीतिक व्यवस्थाओं में पाए जाने वाले दबाव समूहों की इन विशेषताओं का यह अर्थ नहीं है कि दोनों देशों में दबाव समूह हर दृष्टि से एक समान हैं । वास्तव में इनमें काफी अन्तर भी पाए जाते हैं । इन दोनों देशों में सरकार की औपचारिक संरचनाओं व दलीय पद्धति के अन्तरी के कारण दबाव समूहों की प्रकृति, संगठन व लक्ष्यों में विविधता पाई जाती है । आंग्ल-अमरीकी दबाव समूहों में पाए जाने वाले कुछ अन्तर इस प्रकार हैं—

(1) अमरीका में दबाव समूह हमेशा ही कलक या साछन-युक्त रहे हैं जबकि ब्रिटेन में दबाव समूहों को शका की दृष्टि से नहीं देखा जाता । रायर्ट सी० बोन ने इस सदस्यों में लिखा है, “अमरीकी दबाव समूह ऐसी राजनीतिक संस्कृति में परिचित होते हैं कि एक अजीब विरोधाभासी स्थिति उत्पन्न हो जाती है । एक तरफ तो सभी दबाव समूहों को अनुचित समझा जाता है तथा दूसरी तरफ उन्हे प्रभाव डालने के विचित्र अवसर उपलब्ध कराए जाते हैं ।” अमरीका की राजनीतिक संस्कृति की यह भ्रातिमय विलक्षणता है कि यहाँ सरकार व राजनीतिक दलों से किसी भी प्रकार की पहल करने की अपेक्षा नहीं की जाती है । इसके विपरीत यह माना जाता है कि अच्छी तरह से अवगत व सजग नागरिक स्वयं ही मांग करके सरकार व दलों को कुछ करने व समाधान निकालने के लिए अगाह करेंगे और नयी सरकार को मांगों के बारे में निर्णय करना होगा । इसमें वैसे तथ्य व सत्यता का अभाव अन्तः नहीं है । फिर भी इस आदर्शवादिता के कारण राजनीतिक व्यवस्था में दबाव समूह महत्वपूर्ण मान लिए जाते हैं । ये बहुमतों के

निर्णय-प्रयत्नों को विफल करने तथा अपने हितों के अनुरूप अनर्थकारी व दुष्ट कार्यक्रमों को प्रतिस्थापित करने वाले समझे जाने लगते हैं। दूसरी तरफ, महात्मक व्यवस्था, शक्तियों का वृथक्करण तथा दलीय ठोसता का अभाव इनको प्रभाव डालने के अनगिनत अवसर सुलभ कराके इनके प्रति शकाओं को बढ़ाने में सहायक होता है, परन्तु ब्रिटेन में दबाव समूहों को राजनीतिक प्रक्रिया के आवश्यक भाग माना जाता है। एकात्मक व्यवस्था, संसद की सर्वोच्चता तथा संसदीय शासन प्रणाली के कारण ब्रिटेन में राजनीतिक संसृति दबाव समूहों को अपने में सपेटे हुए रहती है। अतः यहाँ दबाव समूहों की भूमिका राजनीतिक व्यवस्था की पूरक मानी जाती है।

(2) अमरीका में दबाव समूह, राजनीतिक व्यवस्था की विशेष प्रकृति के कारण, राजनीतिक रक्तता भरने का अवसर प्राप्त कर लेते हैं। इस प्रकार की राजनीतिक रक्तता ब्रिटेन की राजनीतिक व्यवस्था में नहीं होने के कारण, दबाव समूह राजनीतिक प्रक्रिया में इस प्रकार का प्रवेश प्राप्त नहीं कर सकते जिस प्रकार अमरीका में दबाव समूह कर पाते हैं। इस तरह, अमरीका में दबाव समूह राजनीतिक व्यवस्था की साव्यवी संरचना बनाने में योगदान देते हैं जबकि ब्रिटेन में दबाव समूहों की भूमिका इतनी आभासमय नहीं होती है।

(3) अमरीका में दबाव समूह सरकार व राजनीतिक दलों द्वारा रूपान्तरण के लिए मांगों के निवेश (inputs of demands) प्रस्तुत करते हैं तथा समस्याओं व मसलों पर उनकी भिन्नता के कारण उनके सरलीकरण तथा स्पष्टीकरण में सहायक होते हैं। आज भी सक्रिय राज्य के विचार के बावजूद, अमरीकी दबाव समूह विभिन्न विचार-वस्तुओं व समस्याओं को परिष्कृत व सुस्पष्ट करने का कार्य करते हैं। ब्रिटेन में दबाव समूह, राजनीतिक व्यवस्था से मांगों के निवेश प्रस्तुत करने का कार्य बहुत सीमित रूप से ही करते हैं। संसदीय शासन प्रणाली में राजनीतिक दलों की विशेष स्थिति होती है। सरकारों के उद्घाटन-वक्तव्य में राजनीतिक दलों के उद्धार-वक्ताव का हाथ प्रमुख होता है। अतः ऐसी व्यवस्था में, राजनीतिक दल ही राजनीतिक व्यवस्था में निवेश प्रस्तुत करते हैं। इस कारण ब्रिटेन में दबाव समूहों की भूमिका मांगों के निवेश प्रस्तुत करने में भी बहुत कुछ सीमित हो रहती है।

(4) अमरीका में आम जनता राजनीति से उदासीन रहती है। राष्ट्रपति के चुनावों में अवश्य ही मतदान प्रतिशत 60 प्रतिशत तक रहना है परन्तु अन्य सभी निर्वाचनों में यह 40 प्रतिशत से ऊपर नहीं जाता है। अनेक अध्ययनों द्वारा यह पुष्ट होता है कि अमरीका की एक-तिहाई जनता राजनीति से विरक्त हो रहती है तथा सक्रिय सहभागिता बहुत कम ही नागरिकों की रहती है। इस कारण, अमरीका में दबाव समूह राजनीतिक प्रक्रिया में नागरिकों को सहभागी बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। ब्रिटेन में जनता की राजनीतिक सहभागिता दलों के माध्यम से ही अधिक व्यावहारिक बनती है।

(5) अमरीका में दबाव समूहों का एक नया प्रकार लोकप्रिय होने लगा है। कुछ सामान्य हितों की सिद्धि के लिए अमरीका में अभिवृत्तात्मक समूहों का गठन होना लगा है। दृष्टिपरक शिल्प-वैज्ञानिक समाज में प्रदूषण के सम्भावित खतरों के प्रति जनता की

चिन्ता बढ़ने के कारण इसकी रोकथाम के लिए दबाव समूह का औपचारिक गठन तथा नियतनाम युद्ध के विरोध में बने संगठन अभिवृत्तात्मक समूह थे। रंगभेद व मानव अधिकारों से सम्बन्धित दबाव समूह भी बढ़ते जा रहे हैं। ब्रिटेन में अभिवृत्तात्मक समूहों का गठन अभी भी विशेष व्यापकता नहीं प्राप्त कर सका है।

इस प्रकार आग्ल अमरीकी दबाव समूहों में, राजनीतिक संरचनाओं व दलीय पद्धति की आंतरिक रचनाओं के अन्तरो के कारण, काफी भिन्नता पाई जाती है। इन दोनों व्यवस्थाओं में दबाव समूह एक और महत्वपूर्ण भिन्नता रखते हैं। यह दबाव समूहों तथा सरकार के आपसी सम्बन्धों से सम्बन्धित है। ब्रिटेन में सरकार व दबाव समूहों के बीच सम्पर्कता को औपचारिक ढंग से संस्थागत रूप प्राप्त है। एक्सटीन²⁹ ने इसके चार प्रकार बताये हैं। यह हैं—(1) औपचारिक दबाव समूह डिप्टमटस और वार्ता समितियाँ, (2) अनीपचारिक अर्ध-सामाजिक सम्पर्क व्यवस्थापिकाएँ, (3) दबाव समूहों के मामलों से सम्बन्धित सरकारी समितियों में उनका प्रतिनिधित्व, (4) दबाव समूहों को सरकारी नीतियों के निश्चय में ही नहीं उनके वास्तविक प्रबन्ध में भी सम्मिलित किया जाता है। इस तरह ब्रिटेन में दबाव समूहों के प्रतिनिधियों तथा प्रशासकीय अधिकारियों के बीच सहयोग को बढ़ावा दिया जाता है जबकि अमरीका में इन दोनों के बीच हर सम्पर्क को शका की दृष्टि से देखा जाता है। इसी कारण ब्रिटेन में संसद के सदस्य दबाव समूहों के हितों व दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व करने के कारण अनेक दबाव समूहों से नियमित सहायता तथा चुनाव-अभियान में वित्तीय सहायता प्राप्त करते रहे हैं। एक्सटीन का कहना है कि ब्रिटेन में एक सौ से अधिक संसद सदस्य थम सपो से नियमित रूप से धन प्राप्त करते हैं। इसी तरह संसद सदस्य स्वयं भी दबाव समूहों के सक्रिय भवैतनिक सदस्य रहते हैं और समूह विशेष के दृष्टिकोण की सुरक्षा करने का कार्य करते हैं। परन्तु अमरीका में दबाव समूह ऐसा सम्बन्ध न प्रशासन से रख सकते हैं और न ही संसद सदस्यों को खुसकर वित्तीय सहायता देते हैं। अमरीका में अक्सर राजनीतियों का उज्ज्वल राजनीतिक पेशा, दबाव समूहों के द्वारा दी गई वित्तीय सहायता के भण्डाकोट से पीपट होता रहा है। अतः निष्कर्ष में यह कहा जा सकता है कि अमरीका की राजनीतिक संस्कृति में दबाव समूहों को शका की दृष्टि से देखा जाता है जबकि ब्रिटेन में इसे राजनीतिक प्रक्रिया का स्वस्थ अंग माना जाता है। इस निष्कर्ष का यह अर्थ नहीं है कि दबाव समूहों की भूमिका अमरीका के मुकाबले में ब्रिटेन में अधिक है। वास्तव में सही बात इसके विस्तृत विवरण है। ब्रिटेन में दबाव समूहों राजनीति की राजनीतिक खेल का आवश्यक भाग बनाकर, दबाव समूहों की गतिविधियों को बहुत कुछ औपचारिक वसीमित बना दिया गया है। जबकि अमरीका में इनकी गतिविधियों में उत्तरोत्तर वृद्धि होती जा रही है।

आग्ल-अमरीकी दबाव समूहों के बारे में एक बात यह भी विशेष सगती है कि दोनों ही देशों में कोई भी राजनीतिक दल किसी एक दबाव समूह से पूर्ण नियंत्रण व अधीनता;

²⁹Harry Eckstein, *op. cit.*, p. 11.

में नहीं है। फ्रांस व अन्य यूरोपीयन राज्यों में कुछ दबाव समूह राजनीतिक दलों के भाग्य विधाता बने रहते हैं। यहाँ यह भी ध्यान रखना है कि अमरीका में दबाव समूहों की गतिविधियों के इतने अवसर प्रस्तुत होते हैं कि सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में इनकी घुसपैठ हो जाती है। संघात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत शक्ति का प्रादेशिक फैलाव, शक्तियों का पृथक्करण, दो समान शक्ति वाले परन्तु वृथक, व्यवस्थापिका सदन, कांग्रेस की समितियों को असौमित्र अधिकार तथा ठोस अनुशासन वाले राष्ट्रीय दलों का अभाव दबाव समूह राजनीति को उग्र, व्यापक तथा महत्त्वपूर्ण बना देते हैं। ब्रिटेन में ऐसी स्थितियों के अभाव के कारण दबाव समूह बहुत कुछ समयमित्र रहते हैं।

सघटित महाद्वीपीय यूरोपीय राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह
(Pressure Groups in the Integrated Continental European Systems)

इटली व फ्रांस को छोड़कर, पश्चिमी यूरोप के सभी राज्य पश्चिमी जर्मनी, बेल्जियम, नैदरलैंड्स, लक्जेंबर्ग, आस्ट्रिया, स्विट्जरलैंड तथा स्केन्डीनेवियन राज्य, सघटित महाद्वीपीय यूरोपीय राजनीतिक व्यवस्थाओं की श्रेणी में सम्मिलित किए जाते हैं। इन राजनीतिक व्यवस्थाओं में ऐसे लक्षण पाए जाते हैं जिनके कारण दबाव समूहों की प्रकृति, मोटी समानता वाली कही जा सकती है। राबर्ट सी० बोन ने इन राजनीतिक व्यवस्थाओं की निम्नलिखित विशेषताओं का उल्लेख किया है—

- (1) सामाजिक व आर्थिक विकास की एकरूपता।
- (2) प्रचलित राजनीतिक व्यवस्था के संरचनात्मक तथा प्रकार्यात्मक पहलुओं पर आम सहमति।
- (3) सम्बन्धी अवधि से विद्यमान व काफी गंभीर सामाजिक व दार्शनिक विभाजन, जो आन्त-अमरीकी राजनीतिक व्यवस्थाओं की तरह राजनीतिक हितों का इस या उस रूप में समूहीकरण रोकते रहते हैं।
- (4) 'जीओ और जीने दो' की परम्परा और इस बात पर पर्याप्त मतैक्य कि स्थायी सरकार तथा समुक्त विपक्ष बनाया जा सकता है।
- (5) विभिन्नीकृत तथा अराजनीतिक नौकरशाही और राजनीतिक दल व दबाव समूह जिनमें काफी माता म अन्तर्निर्भरता और परस्पर प्रवेश रहता है।

सघटित महाद्वीपीय यूरोपीय राजनीतिक व्यवस्थाओं की इन विशेषताओं के कारण इन देशों में दबाव समूहों की राजनीति विशेष प्रकार की होती है। इन दोनों में पश्चिमी जर्मनी तो आन्त-अमरीकी राजनीतिक संस्कृति के अनुरूप ही राजनीतिक संस्कृति अपनाता जा रहा है। इसलिए यहाँ के दबाव समूह अधिकाधिक बड़े, सख्या में कम तथा अधिकतर परिस्थिति जन्य बनते जा रहे हैं। यहाँ तक कि दोनों प्रमुख राजनीतिक दल—निमचीयन डेमोक्रेटिक व सोशियल डेमोक्रेटिक, विविध दबाव समूहों के सहमिलन बन गए हैं। जर्मनी में राजनीति को 'सौदेबाजी की प्रक्रिया' मानने के कारण, दबाव समूहों की गतिविधियाँ खेल के नियमों के अनुरूप ही रहती हैं। दबाव समूह दल के कोषों में

घन देते हैं तथा वहाँ की ससद में 35-40 प्रतिशत सदस्य दबाव समूहों के प्रतिनिधियों के रूप में ही निर्वाचित होकर आते हैं। ऐसा अनुमान है कि क्रिस्तोचोवन डेमोक्रेटिक दल के करीब 35 प्रतिशत तथा सोवियत डेमोक्रेटिक दल के 25 प्रतिशत ससद सदस्य सदा से ही दबाव समूहों के प्रतिनिधि रहे हैं। ब्रिटेन की तरह ही जर्मनी में भी सरकार के विभिन्न मन्त्रालयों से सम्बन्धित सलाहकार समितियों में सम्बन्धित दबाव समूहों के सदस्य भी लिए जाते हैं। जर्मनी में निपुणता या विशेषज्ञता के साथ परम्परागत लगाव के कारण, दबाव समूहों को नीति निर्धारण में प्रभावी रहने दिया जाता है। इस रूप में यह अमरीकी दबाव समूहों के अधिक समीप हो जाते हैं।

फिनलैंड, स्वीडन, बेल्जियम, नीदरलैंड, लक्जमबर्ग, आस्ट्रिया तथा स्विट्जरलैंड आदि राज्यों में राजनीतिक संस्कृतियों की समानता तथा एकता के कारण दबाव समूह गतिविधियाँ एक-ही हो पाई जाती हैं। सामाजिक तथा आर्थिक विकास की दृष्टि से इन देशों में असाधारण समरूपता पाई जाती है। इस कारण इन राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूहों की गतिविधियों को सामान्य तथा स्वाभाविक रूप से स्वीकार किया जाता है। इन देशों में लगभग सभी कर्मचारी किसी न किनी दबाव समूह से सम्बन्धित रहते हैं तथा अधिकांश श्रमिक, श्रमिक संगठनों के सदस्य होते हैं। जर्मनी की तरह ही इन देशों में भी राजनीतिक दल, दबाव समूहों के प्रतिनिधियों को चुनावों में उम्मीदवार के रूप में स्वीकार करते हैं। इसी तरह सरकार नीति सम्बन्धी निर्णय लेते समय, उस नीति से प्रभावित होने वाले दबाव समूहों से विचार-विमर्श करती है। अनेक देशों में तो प्रस्तावित नीतियों पर दबाव समूहों से स्मरण-पत्र (memorandums) तब आमंत्रित किए जाते हैं। इस प्रकार, इन देशों में, दबाव समूह अपनी असाधारण शक्ति व संगठन के कारण एक अतिरिक्त सर्वप्रधानिक संतुलन व्यवस्था बनकर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था में सुचारु संचालन में सहायक रहते हैं।

खण्डमयी महाद्वीपीय यूरोपीय राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह
(Pressure Groups in the Fragmented Continental European System)

इटली व फ्रांस की राजनीतिक व्यवस्थाओं को इसी श्रेणी में रखा जाता है। इन देशों में राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति, सघटित महाद्वीपीय यूरोपीय राजनीतिक व्यवस्थाओं की प्रकृति से पूर्णतया प्रतिकूल है। इन व्यवस्थाओं की राजनीतियों में प्रमुख लक्षणों के विवेचन से इस प्रतिकूलता का स्पष्टीकरण हो जाएगा। इन राजनीतिक व्यवस्थाओं की निम्नलिखित विशेषताएँ दबाव समूह राजनीति की प्रकृति की नियामक हैं। संक्षेप में यह विशेषताएँ इस प्रकार हैं—

- (1) सामाजिक व राजनीतिक विकास में असमतलता (unevenness) या असमानता के कारण परस्पर विरोधी दावों व उप-संस्कृतियों के स्थायी सघर्ष।
- (2) उप-संस्कृतियों की व्यापक असंगतता के कारण प्रचलित राजनीतिक व्यवस्था के प्रति अविश्वास तथा संदेह।
- (3) उप-संस्कृतियों की विषम-प्रतिष्ठा में ही राजनीतिक भूमिकाओं का निष्पादन।

(4) स्वयं उप-संस्कृतियों में दीर्घकालिक व गहरे सामाजिक-राजनीतिक मतभेद जिससे समूह एक-दूसरे को अपने दुश्मन के रूप में देखते हैं तथा समझौता या सौदेबाजी का असम्भव नहीं तो अत्यन्त कठिन बन जाना है।

(5) मिली-जुली सरकारों का संदेह के वातावरण में संचालित होना और व्यवस्था-पिकाओं व असम्यक् दबाव समूहों के रण-स्थल के रूप में प्रयोग करना।

(6) नीकरशाही में दलों व दबाव समूहों की घुसपैठ के कारण उसकी शुद्ध तकनीकी प्रकृति व तटस्थता का लोप तथा सामान्यतया दबाव समूहों का राजनीतिक दलों या नियंत्रक दलों द्वारा दबाव समूहों का वैचारिक पिछलग्गू के रूप में प्रयोग।

राजनीतिक व्यवस्थाओं की इन विलक्षणताओं के कारण इन देशों में दबाव समूहों की प्रकृति विशेष प्रकार की बन गई है। फ्रांस में पाचवें गणतन्त्र के पहले सरकारों के अस्थायित्व तथा राजनीतिक दलों की कमजोरियों के कारण दबाव समूहों की ध्वसात्मक राजनीतिक गतिविधियों के अनेक अवसर मिलते रहे हैं। दबाव समूह सामान्यतया विनाशक गतिविधियों में इसलिए भी उलझते रहे हैं क्योंकि उनकी मांगें राजनीतिक व्यवस्था के माध्यम से पूरी नहीं होती हैं। उप-संस्कृतियों की विपरीतता, वैचारिक तथा प्रादेशिक विलगन के कारण दबाव समूह केवल स्वयं के सीमित संकुचित व स्वार्थी हितों से ही सरोकार रखते हैं। इस कारण दबाव-समूहों को जनसाधारण की नजरो में बहुत गिरा हुआ, हेय-तथा द्वेषित माना जाता है। यहां दबाव समूहों की गतिविधियों की उग्रता हिंसात्मकता तथा चमत्कारिक विरोध व अमानकता, सर्वज्ञ शकाशील दृष्टि का आधार बन जाती है। उप-संस्कृतियों में भी विभिन्न दबाव समूह एक-दूसरे के प्रतिद्वन्द्वी होने का कारण स्वयं उप-संस्कृतियां तनावों व दबावों से युक्त रहती हैं। फ्रांस में दबाव समूह अपनी मांगों को नाटकीय ढंग से प्रस्तुत करते रहे हैं। जैसे भी यहां के दबाव समूह अपनी मांगों को इतने अतिवादी ढंग से प्रस्तुत करते हुए पाए जाते हैं कि उनमें किसी प्रकार का समझौता या सौदा असम्भव बन जाता है। अतः फ्रांस में पाचवें गणतन्त्र से पहले, दबाव समूहों में अभिवृत्तात्मक तथा परिस्थितात्मक प्रकारों का अजीब सम्मिश्रण पाया जाता था। अधिकतर दबाव समूह चमत्कारिक प्रकार के होते थे, परन्तु सार्वजनिक नीति को ढालने में केवल परिस्थितिजन्य दबाव समूह ही प्रभावी होते हैं। अतः अभिवृत्तात्मक दबाव समूह बहुधा ध्वसात्मक भूमिका से बाधे नहीं बड़ पाते हैं। यह काम बनाने के बजाय काम बिगाड़ने वाले समूहों के रूप में ही सक्रिय रहते हैं।

पाचवें गणतन्त्र के संविधान ने राजनीतिक शक्तियों का पुनः निर्धारण कर दिया है। अब शक्ति, व्यवस्थापिका के स्थान पर कार्यपालिका में केन्द्रित हो जाने के कारण दबाव समूहों की गतिविधियों तथा उनके कार्य करने के तरीकों में परिवर्तन आ गया है। अब दबाव समूहों को राजनीतिक कार्यपालिका तथा पंचेवर नीकरशाही से कार्य निकलवाना होता है। अतः अब दबाव समूह परिस्थितिजन्य बनकर विशेषीकृत पंचेवर कार्यकर्ताओं द्वारा संचालित होने लगें हैं। दबाव समूहों की कार्य शैली में अब चमत्कारिता व नाटकीयता का अभाव पाया जाता है, परन्तु राजनीतिक संस्कृति में विभेदता, वैचारिक व प्रादेशिक मतभेद व मांगों की अनिवारिता के कारण फ्रांस में दबाव समूह नकारात्मक

कार्य-शैली के अलावा अन्य कोई कार्य-शैली अपनाने में लम्बी अवधि तक असमर्थ रहेंगे।

इटली में राजनीतिक संस्कृति की प्रकृति का उल्लेख करते हुए आमण्ड व वर्बा ने अपनी पुस्तक सीविक बल्चर में लिखा है, "यह अपेक्षाकृत अप्रशमित (unrelieved) राजनीतिक असंगतता या प्रतिवृत्तता तथा सामाजिक अलगाव और अविविश्वास की विशेषताओं से युक्त है।"²⁰ इस प्रकार की राजनीतिक संस्कृति के कारण इटली में दबाव समूह फास की तरह ही विचित्र प्रकार के बन गये हैं। जोसेफ ला पालोम्बारा ने अपनी पुस्तक इन्टेस्ट गुम्स इन इटालियन पोलिटिक्स में यहाँ के दबाव समूहों की अगोखी प्रकृति के लिए इटली की 'अत्यधिक विखंडित तथा अलगावी राजनीतिक संस्कृति' को उत्तरदायी माना है। इसलिये ही इटली में दबाव समूहों की संख्या अनगिनत है। ला पालोम्बारा के अनुसार केवल रोम में तीन हजार ऐच्छिक संस्थाएँ हैं जो राजनीतिक प्रक्रिया में हस्तक्षेप करती रहती हैं। फास की तरह ही, इटली के दबाव समूहों को न परिस्थिति-जन्य कहा जा सकता है और न ही इन्हे अभिवृत्तात्मक समूहों की श्रेणी में माना जा सकता है। सामान्यतया इटली के दबाव समूह दोनों ही प्रकार के लक्षण प्रदर्शित करते हैं। यहाँ के दबाव समूहों का राजनीतिक दलों पर भी नियंत्रण फास की तरह का ही पाया जाता है।

इस प्रकार खण्डमयी महाद्वीपीय यूरोपीय राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूहों की प्रकृति, संगठन, गतिविधियाँ व कार्य-शैली बहुत कुछ विसंगतता रखती हैं। इन व्यवस्थाओं के दबाव समूहों को किसी प्रकार के प्रवर्ग में नहीं रखा जा सकता है। यह मिश्रित प्रकृति रखते हैं और कभी-कभी एक साथ परिस्थिति-जन्य व अभिवृत्तात्मक प्रवृत्ति प्रदर्शित करते हैं। इसी तरह ऐसी राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह, एक दूसरे के कट्टर विरोधी तथा केवल अपने ही दृष्टिकोण को सही मानने वाले होते हैं। यह राजनीतिक दलों पर छाये ही नहीं रहते बरन उनका पूर्ण रूप से नियंत्रण भी करने लगते हैं। इसी तरह अनेक दबाव समूह राजनीतिक दलों के वैचारिक पिछलग्गू बनकर अपने हितों की सिद्धि का प्रयास करते हैं। इन व्यवस्थाओं में दबाव समूहों की गतिविधियाँ अधिकतर राजनीतिक व्यवस्था की संयोजक नहीं रहकर उसकी भजक ही रहती हैं। सम्पूर्ण व्यवस्था में दबाव समूहों की घुसपैठ के कारण, आम जनता इनको सशक्ति दृष्टि से ही देखती है। यह राजनीतिक प्रक्रिया के स्वाभाविक व स्वीकृत अंग नहीं माने जाते हैं।

सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह (Pressure Groups in Totalitarian Political Systems)

सर्वाधिकारी शासन-व्यवस्थाएँ परिभाषा की दृष्टि से केवल वही होती हैं जिनमें एक दल या एक नेता सभी नीति निर्णय लेने का असौमित्र व अनियंत्रित अधिकार रखता है। ऐसी व्यवस्थाओं में निर्गम शक्ति व आतंक के सहारे राजनीतिक प्रक्रिया को केवल एक ही केन्द्र से संचालित किया जाता है। अतः बाहर के किसी समूह की राजनीतिक प्रक्रिया

²⁰Gabriel A Almond and Sydney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963, p 308

मे किसी भी प्रकार की भूमिका का प्रश्न ही नहीं उत्पन्न होता है। वास्तव में सर्वाधिकारी राजनीतिक व्यवस्था में दबाव समूह तो अपने आप में विरोधाभास लगते हैं। सर्वाधिकारी पद्धतियों में शासन किसी भी दबाव समूह की स्वतंत्र सक्रियता को खास तौर पर जब वह मगठित हो, नुचल देता है, क्योंकि इसके अस्तित्व का मतलब ही सरकार के अस्तित्व के लिए खतरा है। इन राज्यों में बल-प्रयोग पर जोर दिया जाता है। इस कारण, सर्वाधिकारी तथा स्वेच्छाचारी शासन पद्धतियों के अन्तर्गत दबाव समूहों की सक्रियता उस तरह नहीं चल सकती जैसे उदारवादी प्रजातन्त्रीय व्यवस्था वाले देशों में चलती है। परन्तु इस बात पर आम सहमति है कि सर्वाधिकारी शासन व्यवस्थाओं में भी दबाव समूहों का अस्तित्व तो होता है पर इनका औपचारिक रूप से संगठन इत्यादि नहीं होता। सारी समूह सक्रियता तथा ट्रेड यूनियन जैसे संगठन स्पष्ट रूप से राज्य द्वारा नियंत्रित होते हैं।

नाजी जर्मनी में दल के विभिन्न गुटों, इन गुटों व स्वयं दल में, गुप्त पुलिस, सैनिक अधिकारी निकायो, नौकरशाही, बड़े व्यापारी हितों तथा हिटलर के इर्द-गिर्द सत्ताहकारों के बीच सतत प्रतिस्पर्धा व शक्ति नियंत्रण की होड़ सगी रहने के सबूत इस बात की पुष्टि करते हैं कि निरंकुश ये निरंकुश व्यवस्थाओं में भी सरघात्मक व समुदायात्मक प्रकार के दबाव समूह विद्यमान रहते हैं। अतः सर्वाधिकारी व्यवस्थाओं के जकड़नी दिखावे के पीछे दबाव समूहों के अनौपचारिक रूप निरन्तर सक्रिय व सत्ता के लिए संघर्षशील देखे गये हैं। यह दबाव समूह छिपाव-दुराव की कार्य-शैली के अलावा कभी-कभी चमत्कारिक व नाटकीय ढंग से राजनीतिक मंच पर अवतरित होते हैं।

साम्यवादी रूस में इसी गुटों को पनपने की मनाही होने के साथ ही साथ कठोर सैनिक अनुशासन के अन्तर्गत ही दल को कार्य करना होता है। परन्तु व्यवहार में दल के अन्दर निरन्तर सत्ता व प्रभाव का संघर्ष चलता रहता है। साम्यवादी दल के उप-करणी प्रशासकों, उद्योगों के प्रबन्धकों तथा अदनीय शिल्प-बैज्ञानिकों में निरन्तर प्रतिस्पर्धा लगी रहती है कि सत्ता के वास्तविक संचालक केवल वही रहे। 1964 में ब्रूशेव का पतन इस प्रकार के सत्ता संघर्ष का पर्याप्त सबूत प्रस्तुत करता है। इसी तरह, रूस में दबाव समूहों के रूप में दल के अधिकारियों व बुद्धिजीवी अभिजनो के बीच चल रहे संघर्ष को लिया जा सकता है। रूस व चीन में सेनाएं एक महत्वपूर्ण दबाव समूह के रूप में उभर गई हैं। दल व सेना के बीच बराबर सत्ता संघर्ष का सबूत, रूस के सबसे बड़े युद्ध नायक मार्शल जुकोव का, दल द्वारा रक्षा मंत्री पद से हटाना कहा जा सकता है। चीन में मार्शल जिन पियाओ की दुर्गति भी इसी तरह का उदाहरण बही जा सकती है। 1966 की चीन की सांस्कृतिक क्रांति 1975 में चाउ-ऐन-त्साई के देहान्त के बाद प्रधानमन्त्री के पद के लिए हुआ शक्ति संघर्ष तथा 1976 में भाओ स्तेन्युग की मृत्यु के बाद सत्ता संघर्ष यह स्पष्ट करता है कि साम्यवादी व्यवस्थाओं में भी दबाव समूह विद्यमान रहते हैं।

आन्द्रे अमाल्रिक (André Amalrik) ने अपनी हाल ही में प्रकाशित पुस्तक बिल की सोवियट यूनियन सर्वोच्च अन्तिम 1984? में यह लिखा है कि 'एक अवस्था में जब

रूस की सरकार की जनसाधारण की नियंत्रित रखने की क्षमता बहुत क्षीण हो तो प्रदर्शनात्मक दबाव समूह, भीमकाय पैमाने पर नाटकीय ढंग से प्रकट हो सकते हैं।" इस विवेचन से यह स्पष्ट है कि दबाव समूह केवल धुले समाजों के अन्तर्गत ही सक्रिय नहीं रहते बरन अधिनायकतन्त्रों में भी प्रभावी होते हैं। इसके अतिरिक्त निरक्षर व्यवस्थाओं में सांस्कृतिक, व्यावसायिक व मनोरंजन समूह बनाने की छूट कई बार अचानक ही प्रदर्शनात्मक दबाव समूहों के रूप में प्रकट होती रही है। अतः दबाव समूहों को सर्वत्र व्याप्त कहना ठीक माना जा सकता है।

विकासशील राष्ट्रों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में दबाव समूह (Pressure Groups in the Political Systems of Developing Countries)

विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक संरचनाएँ व प्रक्रियाएँ आज भी प्रवाह के दौर में से गुजर रही हैं। अधिकांश विकासशील राज्यों में राजनीतिक खेल के नियम अभी भी सुनिश्चितता की अवस्था में नहीं आ पाये हैं। इस कारण विकासशील राजनीतिक संस्थाओं की विशेषताओं की सामान्य संज्ञाओं के रूप में विवेचित करना अत्यन्त कठिन है। अतः इन देशों की सामान्य व मोटी समानताओं का विवेचन करके ही इन देशों की राजनीतिक संस्कृति व दबाव समूहों की प्रकृति को समझने का प्रयास करना उपयुक्त रहेगा। मोटे तौर पर इन राजनीतिक व्यवस्थाओं में निम्नलिखित सामान्य लक्षण पाए जाते हैं—

(1) साधन और साध्यों पर सहमति का पूर्ण अभाव है। इसके कारण अनेक उप-संस्कृतियाँ निरन्तर उद्यमित सघर्ष में उलझी रहती हैं।

(2) राजनीतिक गतिविधियाँ अधिकांशतः अभिजनों तक ही सीमित रहती हैं। राजनीतिक सम्प्रेषण के साधनों के अभाव में जनता एक ऐसी तरंगी तरंग बन जाती है जो या तो किसी राजनीतिक परिस्थिति में कोई हस्तक्षेप ही न करे या प्रदर्शनात्मक हिंसा से उसको आमूल रूप से परिवर्तित करने की स्थिति उत्पन्न कर दे।

(3) नीति निर्धारण का कठोर वैचारिक या पक्षाधीन आधार रहता है अर्थात् नीति के निर्धारक या तो विचारधाराओं के दायरे में जकड़े होते हैं या फिर दल-विशेष या वर्ग-विशेष के हिमायती होने के कारण निष्पक्ष ढंग से नीति निर्णय नहीं करते हैं।

(4) स्पष्ट भूमिका विभिन्निकरण का अभाव होता है। इससे कौन-कौन-सी संस्थाएँ किन किन विधियों से क्या क्या कार्य करेंगी इसकी अस्पष्टता बनी रहती है।

(5) राजनीतिक क्रिया विकासवादी विकास व नान्दिकारों जलल पुपल के बीच में झूलती रहती है। इससे नैनिन शासनो व अराजन विघटन की सम्भावनाएँ निरन्तर बनी रहती हैं।

इस प्रकार की विशेषताओं वाले राजनीतिक समाजों में दबाव समूहों की प्रकृति, गतिविधियों व नार्म शंसी का विचित्र होना स्वाभाविक है। इन देशों में दबाव समूहों के विलक्षण प्रकार पाए जाते हैं। परम्परागत समाज होने के कारण इन समाजों में असमु-दायात्मक दबाव समूह राजनीतिक दलों के छरवेश में अपने कुलीय, जातीय, प्रादेशिक,

नृजातीय (ethnic), वर्गीय व गुटीय हितों को आगे बढ़ाने का कार्य करते हैं। इन्हीं समाजों में कुछ आधुनिकीकृत वर्गों की विद्यमानता के कारण संस्थात्मक दबाव समूहों का गठन भी होता है। सभी विकासशील देशों में राष्ट्रीय आन्दोलन के काल में ही ट्रेड यूनियन आन्दोलन प्रबल हो गये थे। इस कारण, राजनीतिक स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद अधिकांश देशों में ट्रेड यूनियनों के रूप में संस्थात्मक दबाव समूह बहुत महत्वपूर्ण बन गये हैं।

विकासशील राज्यों में प्रदर्शनात्मक दबाव समूह अन्य राजनीतिक व्यवस्थाओं से कहीं अधिक पाये जाते हैं। हर राज्य में यह घमकी देने वाला ऐसा तथ्य बना रहता है जो नाटकीय ढंग से अचानक प्रचण्डता के साथ विस्फोटित होकर समस्याओं का निर्णायक बन जाता है। 1958 में इराक तथा 1966 में इण्डोनेशिया तथा 1971 में श्रीलंका में ऐसे समूह घमाके के साथ अवतरित हुए तथा उन्होंने इराक व इण्डोनेशिया में राजनीतिक विकास का मार्ग ही बदल दिया। श्रीलंका में युवकों का विद्रोह (insurgency) विफल हो गया अन्यथा वहाँ की राजनीतिक व्यवस्था में भी आमूल परिवर्तन आ जाते।

विकासशील राज्यों में सेनाओं से सम्बन्धित संस्थात्मक दबाव समूह अत्यन्त महत्व वाले होते हैं। सैनिक विवेकोन्मुखी तथा शिल्पवैज्ञानिकता का दृष्टिकोण रखते हैं। सैनिक नेतृत्व सामान्यतया भावनात्मक एकता और धार्मिक या वैचारिक प्रेरणा से युक्त मिशन (mission) के कारण राजनीतिक व्यवस्था में दबाव डालने का अनोखा साधन बन जाता है। इस प्रकार, विकासशील राज्यों में सेना एक ऐसा दबाव समूह है जो परिस्थिति-जन्य व अभिवृत्तात्मक समूहों का विचित्र मिश्रण कहा जा सकता है। सेना एक महत्वपूर्ण दबाव समूह के रूप में विकसित राज्यों में भी सक्रिय बनने लगी है, किन्तु विकासशील राज्यों में तो लम्बे काल तक सेना दबाव समूह के रूप में सक्रिय रहने का उज्ज्वल भविष्य रखती रहेगी, इस बात पर आम सहमती मानी जा सकती है।

विकासशील राज्यों में, विकास की गति के अनुपात में समुदायात्मक व संस्थात्मक दबाव समूहों की संख्या व महत्व बढ़ता जाएगा। परन्तु असमुदायात्मक दबाव समूहों का आधुनिकीकृत समाजों में महत्व धीरे-धीरे क्षीणतर होने की सम्भावनाएँ लगती हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं में सुविकसित राजनीतिक दलों के अभाव के कारण प्रदर्शनात्मक दबाव समूहों का स्थान व महत्व बढ़ता हुआ दिखाई देता है। विद्यार्थियों के सामने विकसित राज्यों से कहीं अधिक विकासशील राज्यों में अधवार होने के कारण इनका प्रदर्शनात्मक दबाव समूहों के रूप में अवतरित होना स्वाभाविक है। जैसे विद्यार्थी समूह अमेरीका, जापान, फ्रांस व जर्मनी जैसे विकसित राज्यों में इसी दशान्दी में कई बार राजनीतिक आतंक के कारण बन चुके हैं। विकासशील राज्यों में शिक्षा का प्रसार, अन्ध-विश्वासों व परम्परागत लगावों के बन्धनों में शिथिलता, विद्यार्थियों को अत्यधिक नाज़ुक स्थिति में ला देता है। राजनीतिक व्यवस्था में इनके रचनात्मक उपयोग की अधिक सहूलियतें न रहने के कारण, विद्यार्थियों ने प्रदर्शनात्मक व अभिवृत्तात्मक दबाव समूहों के रूप में संगठित होने की अशर सम्भावनाएँ विद्यमान रहती हैं। अतः विकासशील राजनीतिक व्यवस्थाओं में एक तरफ तो समुदायात्मक व संस्थात्मक दबाव समूहों ने प्रचलन की परिस्थितियाँ बनती जा रही हैं तो दूसरी तरफ सेना व विद्यार्थियों ने प्रदर्शनात्मक व

जनमत (Public Opinion)

लोकमत सम्बन्धी प्रारम्भिक विचार-विमर्श केवल दार्शनिक ही होते थे। अंगिकाशासन-व्यवस्थाओं के प्रशासन में जनता की प्रत्यक्ष सहभागिता के जभाव में लोकमत की व्यावहारिक चर्चा का प्रश्न भी नहीं उठता था। जनतान्त्रिक व्यवस्थाओं के आगमन के बाद भी लोकमत का दार्शनिक दृष्टि से विचा गया अर्थ ही प्रचलित रहा। टाकिवन, जैकरसन, महा तक कि बान्टर निदमान ने भी लोकमत को परम्परागत ढाँचे में ही समझने का प्रयास किया था। परन्तु 1930 के बाद विदेयकर सेनर पोलस (Gallup Polls) के शुभ होने के साथ ही लोकमत का नये अर्थों में प्रयोग होने लगा। इस नये अर्थ में सभी लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्थाओं में लोकमत को ही सरकारी अधिकारियों की गतिविधियों का नियामक व सुचालक माना जाने लगा है। मतदान आचरण में लोकमत की अभिन्यक्ति का व्यावहारिक उपकरण प्राप्त हो जाने के कारण लोकमत का महत्व बढ़ता गया है, परन्तु लोकमत को केवल लोकतन्त्र व्यवस्था के साथ जोड़ना इसकी वास्तविक शक्ति की अनदेखी करता है। लोकमत की अधिनायकवादी शासन-व्यवस्थाओं में तो आधारभूत भूमिका रहती है। अधिनायकवादी शासक हमेशा ही लोकमत को अपने शासन के पक्ष में रखने पर ही शासन कर सके हैं। अतः लोकमत के प्रबल विरोध की अवस्था में कोई भी शासन-व्यवस्था लोकतान्त्रिक व अलोकतान्त्रिक, अधिक दिन टिकी नहीं रह सकती। हम में लोकमत के महत्व की दशति हुए टीक ही निखा है, "सभी सरकारें चाहे वे कितनी ही दूषित क्यों न हों, अन्ती शक्ति के लिए लोकमत पर निर्भर होती हैं।"¹ अतः लोकतन्त्रात्मक सरकार के लिए तो लोकमत अविहार्य है ही, अन्य प्रकार के शासकों के लिए भी लोकमत की शासन से अनुप्राता आवश्यक है।

लोकमत का अर्थ व परिभाषा

(THE MEANING AND DEFINITION OF PUBLIC OPINION)

लोकमत का जन-इच्छा (will of the people) कहा गया है। परन्तु इससे न तो इसका अर्थ स्पष्ट होता है और न ही इसकी प्रकृति के बारे में ठुठ ज्ञान होता है, क्योंकि जन-

¹A. O. Hume, quoted by Jybal Naram, *Rajneeti: Shastra ke Mool Siddhant*, Agra, Ratan Prakashan Mandir, 1974, p. 438.

इच्छा या जनता की राय का अर्थ उतना ही अस्पष्ट है जितना लोकमत का अर्थ है। अनेक विद्वानों ने इसका अर्थ भिन्न-भिन्न प्रकार से समझने का प्रयास किया है। उदाहरण के लिए, कुछ लोगों के अनुसार निर्वाचनों में चुनाव परिणाम, चुनाव अभियान के प्रमुख प्रश्नों पर, लोकमत की प्रत्यक्ष अभिव्यक्ति है। कुछ अन्य लोगों के अनुसार, लोकमत नागरिकों को अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों से सम्प्रेषणता से उत्पन्न होता है। विद्वानों की एक श्रेणी, जैसे रूसो इत्यादि के लिए तो लोकमत एक रहस्यमय शक्ति है। वह इसे सामान्य इच्छा (general will) की अवधारणा में तिष्ठ करके सभी अच्छी व घुड़ बातों के समर्थन में आधारभूत मानता है। वाल्टर लिप्मान ने अपनी उत्कृष्ट पुस्तक *पब्लिक ओपिनियन*² में लोकमत को अनुभवातीत (transcendent phenomenon), जिसकी अपनी स्वयं की अनुभूति व जीवन है, से नीचे उतारकर जनता के व्यक्तिगत विचारों से जोड़ने का कार्य किया है। इसके साथ ही लोकमत का व्यावहारिक रूप में अर्थ किया जाने लगा है।

लॉर्ड ब्राइस ने लोकमत का अर्थ करने हुए लिखा है कि 'समाज पर प्रभाव डालने वाले अथवा उसके हिस्से से सम्बन्धित प्रश्नों के विषय में मनुष्यों की जो धारणाएँ होती हैं, उन्हीं के योग के अर्थ में साधारणतया इस शब्द (लोकमत) का प्रयोग किया जाता है। इस दृष्टि से यह सब प्रकार की भ्रांति धारणाओं, विश्वासों, कल्पनाओं, विचारों तथा आकांक्षाओं का एक सम्मिश्रण होता है।' ब्राइस ने लोकमत की उत्पत्ति का आधार लेते हुए भी इसका अर्थ समझाने का प्रयास किया है। उसने लिखा है कि "समाज के हित सम्बन्धी नियमों पर लोगों के कुछ विचार होते हैं। आरम्भ में वे अमूर्त और अस्पष्ट होते हैं। विषय का भली भाँति ज्ञान न होने के कारण जनता के विचारों में अस्थिरता भी रहती है। उद्योग-व्यवसायों पर प्रकाश पड़ता है, विचारों में परिवर्तन होता रहता है। कुछ समय बाद कुछ समस्याएँ सबको अपनी ओर खींच लेती हैं। उनके सम्बन्ध में पहले अस्थिर और अस्पष्ट विचार आगे चलकर निश्चित रूप धारण कर लेते हैं। जनता के विचारों के इस निश्चित रूप को यदि वह बहुमत द्वारा निर्धारित किया गया हो, लोकमत कहते हैं।" लोकमत का यह अर्थ, जनता के अर्थ के साथ जुड़ा हुआ है जो अपने आप में स्पष्ट ही अस्पष्ट है।³ वैसे भी ब्राइस ने लोकमत की गुनिष्ठित परिभाषा करने में अपने आपको असमर्थ पाने के कारण सार्वजनिक हित साधना के आधार पर लोकमत का अर्थ समझाने का प्रयास किया है। इस विचार के अनुसार लोकमत जनता का निश्चित मन न होकर जनसमुदायों की ऐसी अस्पष्ट इच्छाओं, विश्वासों, नीतियों तथा रचनात्मक आकांक्षाओं का योग होता है जिनका अग्रार सार्वजनिक हित-आश्रय हो। यह अर्थ भी अस्पष्ट ही रहता है क्योंकि सार्वजनिक हित का अभिप्राय अपने आप में केवल सामान्य दिखाई देता है।

लोकमत को लेविंग बहुमत का मत कहते हैं। परन्तु लावेन ने लेविंग के मत से अग्रह-मयी प्रवृत्ति की है। उसका विचार है कि "लोकमत बनाने के लिए बहुमत काफी नहीं है।"

²Walter Lippmann, *Public Opinion*, New York, Macmillan, 1944, p. 37.

³James Bryce, *Modern Democracies*, Vol II, London, Oxford University Press, 1924, p. 324.

वह लोकमत के लिए सर्वसम्मति भी आवश्यक नहीं मानता है क्योंकि सामान्यतया किसी भी समुदाय के विचारों में पूर्ण मतेक्य नहीं रहता है। अब लावेन के अनुसार, "लोकमत विवेक और निष्ठाओं भावना के ऊपर आधारित वह विचार है जिसका लक्ष्य जाति अथवा वर्ग विशेष का हित न होकर सम्पूर्ण समाज का हित होता है।"⁴ लेविन व लावेल द्वारा दिये गये लोकमत के अर्थ उतने ही अस्पष्ट हैं जितना अस्पष्ट बादम द्वारा दिया गया अर्थ है, क्योंकि इनसे समाज का हित किसे कहेंगे यह स्पष्ट नहीं होता है। जिन्सबर्ग ने लोकमत को स्वायत्त व सामाजिकता के साथ जोड़ते हुए परिभाषित किया है। उनके शब्दों में, "लोकमत का अभिप्राय समाज में प्रचलित उन विचारों और निर्णयों के पूज से होता है जो न्यूनाधिक निश्चित रूप में प्रतिपादित होते हैं, जिनमें से कुछ में स्वायत्त होना है और जिनको मानने वाले लोग उन्हें इस अर्थ में सामाजिक समझते हैं कि वे अनेक मस्तिष्कों द्वारा एक साथ विचार किये जाने के परिणाम हैं।"⁵ इस परिभाषा से भी लोकमत की अवधारणा का विशेष स्पष्टीकरण नहीं हो पाता है। कोरी व अब्राहम ने इस पर और अधिक गहराई से विचार करते दुबका अर्थ स्पष्ट करने का प्रयास किया है। इन्होंने लोकमत जैसी विवादग्रस्त अवधारणा को समझने के लिए यह जान लेना आवश्यक माना है कि लोकमत क्या है? इन्होंने लोकमत को नकारात्मक व सकारात्मक दोनों ही दृष्टिकोणों से समझने का प्रयास किया है।

कोरी तथा अब्राहम के अनुसार 'लोकमत' किसी भी रूप में अनिवार्यतः पूर्ण बहुमत की राय नहीं है, क्योंकि किसी भी विषय पर अनेक और विभिन्न लोकमत हा सकने हैं, और यह ज्ञान करना वास्तव में दुष्कर है कि एक सच्चे बहुमत की राय क्या है ?"⁶ अब इन्होंने भी लोकमत को लावेल की तरह ही बहुमत को समानार्थी नहीं माना है। वे लोकमत को सबका मत भी नहीं मानते हैं, क्योंकि समाज में सभी का एकमत होना केवल कल्पनात्मक ही रहता है। इसलिए लोकमत का बहुमत या सर्वसम्मति का मत कहना भ्रांतिपूर्ण ही माना जाता है। लोकमत क्या नहीं है यह बताने के बाद कोरी तथा अब्राहम ने लोकमत क्या है यह प्रश्नोत्तर का प्रयास किया है। उन्होंने लिखा है कि "यदि हम 'लोक' को 'मत' से पृथक् करें तो 'लोक' का अर्थ एक समूह है। यह वह समूह है जो किसी भी विवाद विशेष या समस्या विशेष पर अपना ध्यान देता है। जब हम 'मत' को लें तो यह विवाद विशेष पर लोगों की अभिवृत्ति की अभिव्यक्ति है। इस तरह 'लोकमत' समस्या विशेष पर व्यक्तियों के विभिन्न मतों का योग हुआ। इसमें केवल वे ही मत सम्मिलित होते हैं जो विवाद अथवा स्थिति विशेष से सम्बन्धित हों, लोगों के सभी प्रकार के मत इसमें सम्मिलित नहीं रहते हैं।" इस प्रकार लोकमत परस्पर भिन्न व मध्यों विचारों का योग होता है। सरल शब्दों में लोकमत किसी समस्या विशेष पर समाज के विविध विचारों का

⁴Lowell, *Public Opinion and Popular Government* London, Oxford University Press, 1961, p 171.

⁵Ginsburg, *The Psychology of Society*, New York Oxford University Press, 1964, p 141

⁶Corry and Abraham, *Elements of Democratic Government*, 3rd edition New York, Oxford University Press, 1958, p 167.

अपेक्षाकृत स्थायी व समन्वयी मत होता है।

लोकमत की प्रकृति व विशेषताएं

(NATURE AND CHARACTERISTICS OF PUBLIC OPINION)

लोकमत के अर्थ व परिभाषा से हमकी प्रकृति व विशेषताओं का संकेत मिलता है। यह न सबका मत है और न ही कुछ व्यक्तियों का उग्र रूप से उच्चारित मत है। यह तो ऐसा मत है जो सम्पूर्ण समाज सदस्यों होने के साथ ही साथ तर्कपूर्ण व विवेकी होता है। इसका सम्बन्ध सम्पूर्ण समाज के मूल्य व्यवस्था व सार्वजनिक हित से होता है। लोकमत की विभिन्न परिभाषाओं में इसकी विशेषताओं का परिलक्षण होता है। इनमें से कुछ प्रमुख विशेषताएं यह हैं—

(1) लोकमत सामान्यतया जनसाधारण का मत होता है। किसी वर्ग या कुछ व्यक्तियों के मत को लोकमत नहीं कहा जाता है परन्तु एक अवस्था में किसी वर्ग या कुछ व्यक्तियों ने मत को अगर वह लोक-कल्याण की साधना के सक्षय से प्रेरित हो तो लोकमत बहा जा सकता है। इसी आधार पर सबका मत न बहुमत, अगर वह सार्वजनिक हित के लक्ष्य से विमुख हो तो लोकमत नहीं बहा जाता है। यही कारण है कि आधुनिक लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्थाओं में भारी बहुमतों पर आधारित सरकारी को भी अगर वे सार्वजनिक हितों की उल्लंघन करते हुए केवल बहुमत की हित-साधना ही करती हो तो लोकमत की अभिव्यक्त सरकारें नहीं माना जाता है।

(2) लोकमत सार्वजनिक हित व लोक-कल्याण की भावना से उत्प्रेरित होता है। इसकी अभिव्यक्ति सम्पूर्ण समाज के हित में ही होती है। यह कुछ लोगों के हितों में अथवा कुछ के अहित में नहीं हो सकता है। इसके आधार पर पक्षपात या द्वेष भी नहीं किया जा सकता है। अथवा यह सार्वजनिक हित के स्थापन पर कुछ के हित साधन का माध्यम बनकर लोकमत ही नहीं रह जाएगा। डा० बेनी प्रसाद ने लोकमत की गौतिक व सबसे महत्वपूर्ण विशेषता लोक-कल्याण की भावना को ही माना है। किसी भी मत को लोकमत बनाने में इस विशेषता की निर्णायकता रहती है। उसने इस सम्बन्ध में लिखा है, 'वही मत वास्तविक लोकमत होता है, जो जन-कल्याण की भावना से प्रेरित होता है।' लॉरेन ने इसी आधार पर लोकमत को बहुमत व सर्वसम्मति से भिन्न माना है। उसने अनुसार लोकमत के लिए बहुमत पर्याप्त नहीं है और सर्वसम्मति की भी आवश्यकता नहीं है। किन्तु मत ऐसा होना चाहिए कि चाहे अल्पसङ्ख्यकों ने उससे सहमत प्रकट न की हो, उस भी वे उसे भय से नहीं विश्वास से मानने के लिए तैयार हों। परन्तु यह तभी सम्भव होता है, जब वह मत सार्वजनिक हित में हो। अतः सार्वजनिक हित की भावना लोकमत की आधारभूत विशेषता बन जाती है। इसी आधार पर हम अल्पमत, बहुमत, सर्वसम्मति व लोकमत के बीच अन्तर कर सकते हैं अथवा हर मत लोकमत बन जाएगा।

(3) लोकमत जनता का अपेक्षाकृत स्थायी मत होता है। यह तर्कपूर्ण तथा विवेक पर आधारित होने के कारण अस्थिर आवेगों व भावनाओं के उफानों से सम्बन्धित मत से

मित्र होता है। हम ऊपर देव आये हैं कि लोकमत जन-कल्याण की भावना से प्रेरित होता है तथा जन-कल्याण की बातें सण-सण परिवर्तित होने व स्थान पर स्थायित्व के लक्षण से युक्त होती हैं। अतः जन-कल्याण पर आधारित मत भी स्थायी हो जाता है। यहाँ यह ध्यान रखना है कि स्थायित्व जड़ता का सूचक नहीं है। समाज की परिस्थितियाँ, आवश्यकताएँ व आदर्श भी धीरे-धीरे बदलते जाते हैं और इसी के अनुरूप सार्वजनिक हित के लक्ष्य दब जाते हैं। अतः लोकमत जड़ता के स्थान पर गत्यात्मकता की ही विशेषता से युक्त बड़ा जा सकता है।

(4) लोकमत समाज की मूल्य व्यवस्था व आदर्शों से गठबन्धित होता है। सार्वजनिक हितों की व्याख्या वास्तव में समाज की मूल्य व्यवस्था के सदृश में ही की जा सकती है। हर उस बात को सार्वजनिक हित की साधक माना जाता है जो अन्ततः समाज के आदर्शों व गन्तव्यों तक पहुँचाने वाली होती है। लोकमत जन-कल्याण के लक्ष्य से प्रेरित होने के कारण ही समाज की मूल्य व्यवस्था का सर्वाधिक महत्वपूर्ण रक्षक माना जाता है। इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि जब-जब शासकों द्वारा समाज के मूल्यों का अतिक्रमण हुआ है तब-तब लोकमत ने लोगों की जाति के लिए तैयार किया है। अतः लोकमत नैतिकता और न्याय के आदर्शों से युक्त समाज की मूल्य व्यवस्था से गठबन्धित रहता है।

इस प्रकार लोकमत सामान्यतया जन साधारण का ऐसा मत है जो अपेक्षाकृत स्थायी, विवेकी व सार्वजनिक हित-साधन के लक्ष्य से उत्प्रेरित तथा समाज के आदर्शों का रक्षक होता है।

लोकमत का निर्माण तथा अभिव्यक्ति

(FORMATION AND EXPRESSION OF PUBLIC OPINION)

लोकमत का निर्माण किस प्रकार से होता है यह निश्चित रूप से कह सकना कठिन है। समाज में व्यक्ति की सम्पर्कता इतनी व्यक्तियों, समूहों, संस्थाओं व प्रक्रियाओं से होती है कि किसी किसी विचार विशेष के बनाने में कितना योगदान रहा है निश्चित रूप से कह सकना असम्भव है। एक ही समस्या विशेष के बारे में एक व्यक्ति का विचार एक कारण से तो दूसरे व्यक्ति का विचार किसी अन्य कारण से प्रभावित हो सकता है। अतः लोकमत के निर्माण के बारे में यही कहा जा सकता है कि इसकी निर्माण-प्रक्रिया अत्यन्त ही जटिल है और इसमें मनुष्य के व्यक्तिगत लक्षणों से लेकर बाहर की समूह व्यवस्था, राजनीतिक संरचनाओं व प्रक्रियाओं तक का महत्वपूर्ण योगदान रहता है। यह स्वतः ही बनता है तथा उत्पन्न होता भी किया जा सकता है। निरंकुश शासन व्यवस्थाओं में लोकमत को अपने पक्ष में बनाने के लिए तानाशाह सहमति का अभियंत्रण (engineering of consent) व छद्मयोजन (manipulation) तक करते रहे हैं, परन्तु लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में लोकमत का विकास व निर्माण सामान्यतया स्वतन्त्रतापूर्वक तथा अनेक साधनों से होता है। इन साधनों व तत्वों में से प्रमुख का वर्णन नीचे दिया जा रहा है—

(१) मानव तत्व (Human elements)—लोकमत के निर्माण में सबसे महत्वपूर्ण

भूमिका मानवीय तत्त्वों की है। इसके निर्माण के अन्ध साधनों की प्रभावकारिता भी बहुत कुछ मानव तत्त्व के ऊपर ही निर्भर करती है। उदाहरण के लिए समाचारपत्रों की लोकमत के निर्माण में भूमिका इस अवस्था में आधारभूत हो जाती है जब समाज के नागरिक समाचारपत्र अनिवार्यतः पढ़ते हैं तथा उनमें अभिव्यक्त विचारों को सोच-समझकर स्वीकार या अस्वीकार करते हैं। इन्हीं की लोकमत के विकास में भूमिका उस समाज में गण्य रह जाएगी जहाँ व्यक्ति साक्षर होते हुए भी समाचारपत्र पढ़ता पसंद नहीं करत हो। अतः मानव तत्त्व लोकमत के निर्माण के आधार स्थितियों का निरूपण करने के कारण अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। हर मानव समाज में तीन प्रकार के व्यक्ति होते हैं तथा इनमें से हर एक के लक्षण विशेष होने के कारण इनकी लोकमत के निर्माण में पृथक् भूमिका हो जाती है। व्यक्तियों को हर समाज में मोटे रूप से इन तीन श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है —

- (i) चिंतनशील व्यक्ति,
- (ii) अध्ययनशील व्यक्ति
- (iii) कर्मशील व्यक्ति।

हर समाज में चिंतनशील या विचारवान व्यक्तियों के द्वारा ही नये विचार का जन्म होता है तथा प्रचलित विचारों का युक्ति युक्त ढंग से परीक्षण व परिमार्जन होता है। यह सांवाजनिक मामलों में न केवल समझ रखते हैं बल्कि इनकी उनमें रुचि भी रहती है। ऐसे व्यक्तियों की सख्या कम ही होती है तथा सभी क्षेत्रों में अग्रणी चिंतक कुछ नता व विधायक और लेखक इस श्रेणी में आते हैं। यह समाज की मुख्य व्यवस्था के जनक व रक्षक होने की अवस्था में होते हैं। यह अपने भाषणों व लेखों द्वारा सांवाजनिक मामलों के सम्बन्ध में युक्ति युक्त ढंग से विचारपूर्ण मत प्रस्तुत करते हैं तथा इनकी सांवाजनिक-हितता की तार्किक पुष्टि प्रस्तुत करते हैं। इस श्रेणी में आदर्शवादी दार्शनिकों से लेकर शिक्षक व व्यवहारवादी विचारक तक आ जाते हैं। यह जनमत के निर्माण का प्रारम्भ संसार करते हैं।

अध्ययनशील व्यक्ति स्वयं विचारवान नहीं हो ऐसी बात तो नहीं है। फिर भी यह व्यक्ति प्रचलित विचारों व मतों की परख करने के लिए सभी पहलुओं का अध्ययन करने अपना मत बनाते हैं। इनमें सांवाजनिक मामलों को निष्पक्ष रूप से समझने की क्षमता होती है। यह महत्त्वपूर्ण सांवाजनिक प्रश्नों पर निष्पक्षता से विचार करता है। इनके द्वारा चिंतनशील व्यक्तियों द्वारा प्रस्तुत विचार का परीक्षण व परिमार्जन होता है। उसके पक्ष व विपक्ष में विचार चलाने का काम इन्हीं द्वारा होता है। यह मुख्यतः राजनीति से दूर, विचारधाराओं से उन्मुख तथा स्वतन्त्रतापूर्वक विचार करने की स्थिति में होते हैं। अतः इनके द्वारा कुछ की बात, दृष्टिकोण व मत अनेक का मत बनने की अवस्था में आ जाता है।

कर्मशील व्यक्ति अपनी रोजी रोटी कमाने में इतने उत्तम होते हैं कि इन्हे अपने स्वतन्त्र विचार बनाने की न फुर्त होती है तथा न ऐसा कर सने के लिए आवश्यक शिधा व समझ होती है। यह प्रायः अपने से अधिक चतुर लोगों के द्वारा अभिव्यक्त मत

को ही अपना मत बना लेते हैं। इन्हीं के द्वारा लोकमत व्यापक आधार प्राप्त करता है तथा प्रभावी शक्ति का रूप धारण करता है। यहाँ यह बात ध्यान देने की है कि प्रथम दो श्रेणियों के व्यक्तियों के द्वारा अभिव्यक्त मत उनका स्वार्थी मत भी हो सकता है। ऐसी अवस्था में स्वस्थ जनमत के निर्माण के स्थान पर एकपक्षीय मत बन जाता है जिसे लोकमत नहीं कह सकते। वैसे ऐसा मत भी लोकमत के निर्माण का प्रणेता बन जाता है क्योंकि पक्षपात पूर्ण विचारों के साथ ही साथ अध्ययनशील व्यक्तियों द्वारा सार्वजनिक हित वाले विचारों का सृजन हो जाता है। इस प्रकार सबका सार्वजनिक हितकारी मत का निबोड अन्ततः लोकमत के रूप में प्रकट हो जाता है।

(ख) परिवार व प्राथमिक समूह (Family and primary groups)—परिवार व प्राथमिक समूहों में व्यक्ति के संस्कारों का निर्माण होता है। जीवन के प्रथम पाठ व्यक्ति को परिवार में ही पढ़ने होते हैं। उसका जीवन के प्रति दृष्टिकोण यहीं ढलता व बनता है। प्रत्यक्ष रूप से परिवार ही मनुष्य के प्रारम्भिक ज्ञान का स्रोत होता है। यहाँ यह अनेक प्रकार की कुण्ठाओं से युक्त या मुक्त बनता है। मा-बाप, भाई बहन के विचारों का उसके दृष्टिकोण से नकारात्मक व सकारात्मक ढंग से, व्यक्ति के विचारों को ढालने व बनाने का कार्य करता है। अतः व्यक्ति जीवन के सबसे नाभूक्त काल में परिवार पर उनकी अनिवार्य आश्रितता उसके भविष्य के व्यवहार के लिए विशेष तैयारी करी जा सकती है। इसलिए ही परिवार जनमत के निर्माण की आधारभूत पाठशाला के रूप में जाना जाता है।

प्राथमिक समूहों में व्यक्ति की अन्य व्यक्ति से न केवल आश्रयिता रहती है वरन् इनका उसके विचार विन्यास पर भी गहरा प्रभाव पड़ता है। यह व्यक्ति के समाजीकरण व राजनीतिकरण का प्रथम चरण कहे जा सकते हैं। यही वह समाज व समाज से सम्बन्धित सार्वजनिक मामलों पर अपने विचारों को बनाने की प्रेरणा प्राप्त करता है। पड़ोसियों तथा साथ-साथ खेलने वालों से लेकर व्यापक स्तर पर प्राथमिक समूह लोगों के विचारों को प्रभावित करते हुए पाए जाते हैं। इनसे व्यक्ति की ग्रहण की सीमाएँ निर्धारित होने लगती हैं। व्यक्ति बाहर के विचारों के प्रति क्या अनुक्रिया करेगा इसका पाठ वह बहुत कुछ परिवार व प्राथमिक समूहों में ही सीखता है।

(ग) धर्म व धार्मिक संगठन (Religion and religious organisations)—मनुष्य अपने विकास के प्रारम्भिक साल में ही धर्म के प्रभाव में आ गया था। धीरे धीरे धर्म का व्यक्ति के जीवन पर अधिकाधिक नियंत्रण होना गया है तथा आज वैज्ञानिकता के बावजूद धर्म का मानव जीवन पर अमिट प्रभाव बना हुआ है। अतः धर्म सदैव ही मानव संस्तिष्क पर प्रबल प्रभाव डालने वाला रहने के कारण, समाज के महत्वपूर्ण प्रश्नों पर उनके दृष्टिकोण का निर्णायक कहा जा सकता है। धर्म व्यक्ति के चरित्र व आंतरिक मानस को ढालने का महत्वपूर्ण साधन रहा है। धर्म का प्रभाव इतना अमिट होना है कि विवेक व तर्क द्वारा भी बदला नहीं जा सकता। व्यक्ति के आंतरिक संस्कारों का उनके चिन्तन व व्यवहार पर निर्णायक प्रभाव पड़ता है। यद्यपि सामान्यतया धर्म एकपक्षीय दृष्टिकोण के विकास का ही प्रेरक होता है फिर भी इससे जनमत के निर्माण में योगदान

करते हैं जिससे सरकार की बात जनता तक व जनता की बात सरकार तक पहुँचती है। इससे सार्वजनिक प्रश्नों पर जनता का मत बनने में सहायता मिलती है, परन्तु यह केवल उन्हीं समाचारपत्रों के बारे में सही है जो निष्पक्ष होकर सरकार और जनता के बीच विचारों के आदान-प्रदान का कार्य करते हैं। सार्वजनिक हित से प्रेरित होकर कार्य करने वाले समाचारपत्र ही शुद्ध लोकमत के निर्माण में सहायक होते हैं। इसलिए ही स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं न्यायपूर्ण समाचारपत्रों को स्वस्थ जनमत का सजग प्रहरी और लोकतन्त्र का धर्म ग्रन्थ कहा जाता है।

समाचारपत्रों की तरह ही रेडियो व दूरदर्शन भी लोकमत के निर्माण में सहायक होते हैं। समाचारपत्र तो केवल शिक्षित व्यक्तियों व सरकार में ही आदान-प्रदान का माध्यम बनते हैं। पर रेडियो व दूरदर्शन से सरकार के कार्यक्रमों व नीतियों के बारे में सभी व्यक्तियों को अवगत कराया जा सकता है। रेडियो व दूरदर्शन मनोरंजन के साथ ही साथ, तत्कालीन राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक समस्याओं पर भाषण, टिप्पणियाँ, वार्ताएँ व वाद विवाद प्रसारित करके जनता व सरकार के बीच सम्पर्क स्थापित करने में सहायक होता है। लोकमत के निर्माण में इनकी भूमिका बहुत महत्वपूर्ण होती है क्योंकि मनोरंजन के माध्यम होने के कारण अधिकांश जनता इनसे प्रभावित व सुविष्ट की जा सकती है। सिनेमा भी इसी प्रकार का योगदान करता है।

(छ) राजनीतिक दल व दबाव समूह (Political parties)—राजनीतिक दल लोकमत के निर्माण में सतत सक्रिय रहते हैं। दल राजनीतिक सत्ता प्राप्ति के उद्देश्य की पूर्ति करने के लिए अपने समर्थकों की सख्या में वृद्धि करने का भरसक प्रयत्न करते हैं। इसके लिए उन्हें राजनीतिक समस्याओं के विषय में अपने अपने दृष्टिकोणों का व्यापक प्रचार करना पड़ता है। इससे जनता को उनके उद्देश्यों व दृष्टिकोणों का ज्ञान हो जाता है। राजनीतिक दल विचारों का प्रचार ही नहीं करते बरन यह विचारों की सार्वजनिक हितों से सम्बन्धिता का भी स्पष्टीकरण करते हैं। यह लोकमत का निर्माण व सगठन भी करते हैं। वास्तव में बिखरे हुए विचारों को निश्चित मूलों में पिरोने का काम राजनीतिक दल ही कर सकते हैं। यह समस्याओं के प्रति जनता को सचेत करते हैं जिससे जन जागृति उत्पन्न होती है और लोकमत के निर्माण का मार्ग प्रशस्त होता है। वे जनता को तत्कालीन समस्याओं से अवगत कराते हैं और उनसे सम्बन्धित विभिन्न पहलुओं को जनता के समक्ष रखकर उसे उनके सम्बन्ध में अपना मत बनाने का अवसर प्रदान करते हैं। किसी समस्या के विषय में किसी राजनीतिक दल द्वारा अभिव्यक्त मत का समर्थन अब जनता का एक बड़ा भाग करने लगता है तब उस दल का कार्य लोकमत का प्रकाशक भी बन जाता है। राजनीतिक दल लोकमत के निर्माण के प्रयत्नों में निरन्तर लगे रहते हैं, क्योंकि लोकमत ही उन्हें सत्ता में बनाए रखने या सत्ता में लाने का साधन है।

दबाव समूह समाज में व्यक्तियों को विभिन्न हितों के लिए संगठित करने का कार्य करते हैं। यह अपने हितों की पूर्ति में जनमत का भी अपन पक्ष में करने का प्रयास करते हैं क्योंकि जनमत के समर्थन से इनके हितों की सरकार भी अवहेलना नहीं कर सकती है। यह विभिन्न समस्याओं पर जन शिक्षण व जन नेतृत्व का कार्य करके लोकमत व निर्माण

स्वस्थ लोकमत के निर्माण की पूर्व शर्तें (PRE REQUISITES OF SOUND PUBLIC OPINION)

हर प्रकार की परिस्थितियों में स्वस्थ लोकमत का निर्माण नहीं हो सकता है। लोकमत के निर्माण तथा अभिव्यक्ति के सभी साधनों के किसी समाज में विद्यमान होने पर भी यह आवश्यक नहीं कि स्वस्थ लोकमत का वही अनिवार्यतः विकास होगा। यह तो तभी विकसित हो सकता है जब लोकमत के निर्माण में आने वाली बाधाओं को समाप्त किया जाए। लोकमत का निर्माण अनेक व्यक्तियों, विचारों और परिस्थितियों की आपसी क्रिया-प्रतिक्रिया में बनता है। स्वस्थ लोकमत के निर्माण के लिए यह आवश्यक है कि समाज सम्बन्धी समस्याओं के विभिन्न पहलुओं पर ज्यादा से ज्यादा विचार प्रस्तुत हो तथा सही विचारों का प्रचार व प्रसार करने वाले व्यक्ति उच्च चरित्र के हों तथा जिन परिस्थितियों में ये विचार व व्यक्ति कार्य करें वे उन्हें स्वतन्त्रता और निर्भीकता के अधिकतम अवसर प्रदान कर सकें। इससे स्पष्ट है कि स्वस्थ जनमत के निर्माण में सबसे महत्वपूर्ण पूर्व शर्तें मनुष्यों से ही सम्बन्धित हैं। किसी भी राजनीतिक समाज में स्वस्थ लोकमत के निर्माण के लिए यह आवश्यक है कि इसके नागरिकों में निम्नलिखित लक्षण विद्यमान हों—

- (1) जनता यह जानती हो कि वह क्या चाहती है ?
- (2) जनता जो चाहती हो उसमें उसकी रूचि भी हो।
- (3) जनता जो चाहती हो उसे अभिव्यक्त कर सकती हो।

स्वस्थ लोकमत के निर्माण के लिए यह परमावश्यक है कि समाज के सदस्य क्या चाहते हैं इसका उनको सुस्पष्ट ज्ञान हो। इसके अभाव में वे अपना सुनिश्चित मत नहीं बना सकते हैं। अधिकांश विकासशील राज्यों में स्वस्थ जनमत के निर्माण की संरचनात्मक व्यवस्थाओं के होने पर भी लोकमत प्रकट रूप नहीं ले पाता है क्योंकि जनसाधारण की वृत्तियों से यही नहीं जानता है कि वह समाज के सक्रिय सदस्य के रूप में क्या प्राप्त करना चाहता है। लोकमत के विकास के लिए जनता की भिन्नता ही पर्याप्त नहीं होती है इसके लिए यह भी आवश्यक है कि लोग जो चाहते हैं उसमें रूचि रखते हों। रूचि के अभाव में जनता उदासीन बनी रहती है। उनके चारों तरफ कुछ भी घटित होता रहे, वे देखबरबने रहना पसंद करते हों तो लोकमत का निर्माण होने में रुकावट पड़ती है। हर समाज में जनता को अगर जो वह चाहती है उसका ज्ञान हो तथा उसकी उस सबमें अत्यधिक रूचि भी हो तो भी स्वस्थ लोकमत तब तक सम्भव नहीं हो सकता जब तक कि उनको, उस सबकी जो वह चाहती है तथा जिसमें उसकी रूचि है, अभिव्यक्ति के अवसर प्राप्त नहीं हों। *अतः स्वस्थ लोकमत के निर्माण में सबसे बड़ी रुकावटें उपरोक्त तीन बातों का न होना है।* किसी समाज में जनता क्या चाहती है इसको तभी जान सकते हैं जबकि वह शिक्षित हो। इसी तरह नागरिक जो चाहते हैं उसका समझना तब तक निरर्थक है जब तक कि उनकी उस सबमें रूचि न हो तथा वे उसे अभिव्यक्त नहीं कर सकें। उदाहरण के लिए, सभी सार्वजनिक व राष्ट्रीय विषयों पर उदासीन जन समुदाय, अमि-

व्यक्ति के श्रेष्ठतम साधनों का भी प्रयोग नहीं करेगा। इससे स्पष्ट है कि स्वस्थ जनमत का निर्माण तभी हो सकता है जबकि जनता को इन तीन लक्षणों से पुरन करने के समुचित साधन समाज में विद्यमान हो अर्थात् इन लक्षणों की प्राप्ति के मार्ग में जाने वाली रुबरवटों—निरक्षरता, निधनता, दूषित शिक्षा-प्रणाली, गैर जिम्मेदार समाचारपत्र, नागरिक उदासीनता और दलगत राजनीतिक दलों, का समाज में अभाव हो। अतः स्वस्थ लोकमत तभी बन सकता है जबकि नकारात्मक रूप से वे सब परिस्थितियाँ न हो जिनसे नागरिकों में उपरोक्त तीन गुण उत्पन्न होने में बाधाएं उत्पन्न होती हैं तथा सकारात्मक दृष्टि से वे सब परिस्थितियाँ हों जिनसे नागरिकों में तीन लक्षणों को उत्पन्न किया जा सके। संक्षेप में लोकमत के निर्माण में जन समुदाय की सार्वजनिक भूमिका से सम्बन्धित लक्षणों के विकास व अभिव्यक्ति के लिए निम्नलिखित आवश्यक परिस्थितियों की विद्यमानता जरूरी है।

आदर्श व व्यावहारिक शिक्षा प्रणाली (Ideal and Practical Educational System)

स्वस्थ लोकमत के निर्माण के लिए यह आवश्यक है कि जनता सुशिक्षित, समझदार और सार्वजनिक मामलों में रुचि लेने वाली हो। उसमें राजनीतिक मामलों के प्रति जिज्ञासा हो तथा इस जिज्ञासा को ध्यात करने के लिए वे सभी साधनों से सूचनाएं प्राप्त कर अपना मत निश्चित करने की अवस्था में हो। इसके लिए सही ढंग से जनता को शिक्षित करने की व्यवस्था का होना आवश्यक है। उचित शिक्षा के अभाव में, शिक्षित व्यक्ति भी सार्वजनिक मामलों पर सही विचार नहीं बना सकता है। सार्वजनिक साक्षरता मात्र से व्यक्ति स्वस्थ लोकमत के निर्माण में सहायक नहीं बन जाता है। इसके लिए लोगों का राजनीतिक तथ्यों से परिचित होना ही काफी नहीं है वरन् सब और झूठ, सही और गलत, उचित व अनुचित की पहचान कर ठीक बात का चयन करने की अवस्था में होना भी आवश्यक है। समाचारपत्रों, राजनीतिक दलों व अन्य रायदलों के द्वारा एक ही सार्वजनिक प्रश्न पर परस्पर विरोधी बातें कही जाती हैं। इनमें सही का निश्चय कर सकने की क्षमता होने पर ही व्यक्ति स्वस्थ लोकमत के विकास में सहायक होता है। अतः देश में ऐसी शिक्षा प्रणाली हो जो व्यक्ति में राजनीतिक परिपक्वता, विवेकशीलता तथा जागरूकता के साथ ही समाज, देश व अन्य नागरिकों के प्रति उसके कर्तव्य व उत्तरदायित्व का सही ज्ञान दे सके। अतः स्वस्थ लोकमत के निर्माण के लिए ऐसी आदर्श शिक्षा प्रणाली अनिवार्य है जो नागरिक को सार्वजनिक सदर्भ में सही ढंग से सोचने की अवस्था में ला सके जिससे वे सद्बुद्धि दृष्टिकोण के स्थान पर व्यापक दृष्टिकोण से मुक्त बन सकें। शिक्षा प्रणाली की आदर्शता के साथ ही साथ इसकी व्यावहारिकता भी आवश्यक है। वस्तुतः शिक्षा इस प्रकार की होनी चाहिए जो जनता में राजनीतिक चेतना उत्पन्न करे और उसे अपने कर्तव्यों व अधिकारों का ज्ञान कराए। शिक्षा ऐसी हो जो जनता में गूढ़बुद्ध विकसित करे जिससे जनता सार्वजनिक मामलों की भली-भाँति समझकर उन पर अपना उचित मत बना सकने में स्थिति न आ सके।

स्वस्य लोकमत के निर्माण के लिए नागरिकों को विवेकशीलता ही पर्याप्त नहीं है। उनमें सहनशीलता भी होनी चाहिए जिससे वे ठंडे दिमाग से समस्याओं के सब पहलुओं पर कबल विचार ही नहीं कर सके वरन् दूसरे के दृष्टिकोणों को समझने का प्रयास भी कर सकें। भावनाओं के आवेगों में बहने वाली जनता साक्षर होने पर भी शिक्षित नहीं मानी जा सकती। अतः शिक्षा प्रणाली ऐसी होनी चाहिए जो मनुष्य को सही अर्थों में शिक्षित बना सके। शिक्षित व्यक्ति हमेशा ही स्वस्य लोकमत के निर्माण का आधार स्तम्भ रहता है। वह आकस्मिकताओं से चिंतित नहीं होता तथा व्यापक सार्वजनिक दृष्टिकोण से सभी प्रश्नों को परखकर अपना मत बनाता है। इसलिए किसी ने ठीक ही कहा है कि शिक्षित व्यक्ति ही यह जानता है कि वह क्या चाहता है? अतः आदर्श व व्यावहारिक शिक्षा प्रणाली से शिक्षित व्यक्ति तैयार होते हैं जो स्वस्य लोकमत के निर्माण की ठोस व्यवस्था बन जाती है।

अभिव्यक्ति व विचारों की स्वतन्त्रता (Freedom of Thought and Expression)

स्वस्य लोकमत का निर्माण केवल लोकात्मिक शासन-व्यवस्थाओं में ही सम्भव है, क्योंकि लोकतन्त्र व्यवस्थाएँ ही व्यक्तियों को अपने विचार प्रकट करने की स्वतन्त्रताएँ व सुविधाएँ उपलब्ध कराती हैं। लोकमत के लिए कुछ का विचार सब तक पहुँचाया जा सके इसकी छूट होनी चाहिए। अभिव्यक्ति और विचारों की स्वतन्त्रता समाज में ऐसी परिस्थिति उत्पन्न करती है जिसमें सभी लोग मिलकर राजनीतिक प्रश्नों पर मान्य निर्णयों की अवस्था में पहुँच सकते हैं। विचार स्वातन्त्र्य से नये-नये विचार ही उत्पन्न नहीं हो पाते हैं वरन् परस्पर विरोधी व विविध विचार भी सामने आते हैं। इससे सभी राजनीतिक प्रश्नों पर स्वतन्त्र चिंतन व अनेक विचारों का मयन होता है जो अन्ततः विवेकपूर्ण, स्थायी तथा सही निष्कर्षों तक ले जाने वाला बन जाता है। अतः स्वस्य लोकमत के निर्माण की आवश्यक शक्ति, विचारों व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का हाना है।

निरंकुश व्यवस्थाओं में विचारों व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता के अभाव में स्वस्य लोकमत का निर्माण नहीं हो पाता है। तानाशाही के समर्थन में लोकमत तो हर तानाशाह द्वारा बनाने का प्रयास किया जाता है पर ऐसे मत को लोकमत नहीं कहा जा सकता क्योंकि यह जन-वस्था की भावना से प्रेरित नहीं रहता है। निरंकुश व्यवस्थाओं में लोकमत स्वयं नहीं बनता यह तो बनाया जाता है। छत्रछाया के तहत लोकमत के समर्थन का दिखावा किया जाता है। यही कारण है कि निरंकुश व्यवस्थाओं में भी कई बार धीरे-धीरे स्वयं जनमत बनकर तानाशाहों के विरुद्ध शक्ति का नारा बुलन्द करने में सफल हो जाता है। अतः लोकमत हर अवस्था में बनना है परन्तु उसके विकास में अभिव्यक्ति व विचारों की स्वतन्त्रता से बड़ा सहयोग मिलना है।

स्वतन्त्र व निष्पक्ष समाचारपत्र (Free and Impartial Press)

स्वस्य लोकमत के निर्माण के लिए यह आवश्यक है कि समाचारों का प्रसारण निष्पक्ष

रूप से हो। सम्प्रेषण के अनेक साधन होते हैं परन्तु उनमें समाचारपत्रों की भूमिका सर्वाधिक महत्व की है। यह समाज के विचारों का नेतृत्व करते हैं तथा जनता को सब बातों से परिचित कराते हैं। सरकार राजनीतिक दलों व अन्य समूहों के विचार जनता तक ले जाने का काम समाचारपत्रों द्वारा ही सम्पन्न होता है। इसी तरह एक व्यक्ति के विचार दूसरे व्यक्ति तक तथा समाज में प्रचलित सभी विचारों की बात सरकार तथा समाचारपत्रों के द्वारा ही पहुँचती है। यह विचारों व समाचारों का आदान प्रदान लोकमत के निर्माण की प्रक्रिया का अभिन्न अंग बन जाता है परन्तु अगर बातों, सूचनाओं, पत्रों व विचारों का यह सम्प्रेषण तोड़ पड़ने लगने लगे तो स्वस्थ जनमत के निर्माण में बाधा पड़ जाती है। अतः ऐसे समाचारपत्रों की आवश्यकता पड़ती है जो निष्पक्ष और ईमानदार हो और पत्रकों को पढ़ने की लोच जाता तब पहुँचाने का माध्यम बने रहे। इससे जनता को सही मत बनाने में सहयोग मिलता है। समाचारपत्र निष्पक्षता से सभी समाचारों का संचरण कर सकते हैं जब वे स्वतंत्र हों। उन पर सरकारी अथवा गैर सरकारी किसी प्रकार का दबाव नहीं होना चाहिए जिससे वे सार्वजनिक समस्याओं, सरकार के कार्यों, राजनीतिक दलों की नीतियों और कार्यक्रमों पर स्वतंत्र वतापूर्वक और निष्पक्ष विचार व्यक्त कर सकें। अतः स्वस्थ लोकमत का निर्माण करने में समाचारपत्रों की निष्पक्षता व स्वतंत्रता का काफी महत्व है।

समाचारपत्रों व समाचारपत्रों के समाचारपत्र (newspapers) के रूप में रहने पर ही स्वस्थ लोकमत निर्मित हो पाता है। जब समाचारपत्र 'विचारपत्र' (views papers) के रूप में पाए जाते हैं तो उनकी निष्पक्षता समाप्त हो जाती है तथा सभी समाचार विचार विरोध के रंग में रंग कर जनता तक पहुँचाए जाने लगते हैं। इससे आम जनता को वास्तविकताओं का पता ही नहीं चल पाता है तथा यह भ्रमराह होने लगती है। यह स्वस्थ जनमत के निर्माण में रुकावट की परिस्थिति हो जाती है। इसलिये समाचारपत्रों का स्वतंत्र व निष्पक्ष होना स्वस्थ लोकमत के निर्माण की पहली शर्त है। दूसरी निष्पक्षता के अभाव में लोकमत बन ही नहीं सकता।

राष्ट्रवादी राजनीतिक दल (Nationalistic Political Parties)

राजनीतिक दल समाज में सन्निधता के प्रमुख उत्प्रेरक होते हैं। समाज का प्रक्रियात्मक जीवन राजनीतिक दलों के द्वारा ही नियंत्रित व निर्देशित रहने लगा है। जीवन के सभी पहलुओं पर इनका प्रभाव होता है। मानव विचारों को अच्छा या बुरा बनाने में इनकी प्रमुख भूमिका होती है। इनका सरकार पर तो पूर्ण नियंत्रण होता ही है यह समाज व सम्पूर्ण समूह जीवन पर भी छाये रहते हैं। अतः राजनीतिक दलों का मनुष्य के विचारों को मोड़ने में महत्वपूर्ण प्रभाव रहता है। यह प्रभाव सार्वजनिक बक्तृवाण के अनुरूप होने पर राजनीतिक दलों को भी स्वस्थ जनमत के बिनाश में सहायक बना देता है। राजनीतिक दल केवल राष्ट्रवादी दृष्टिकोण रखने वाले हों चाहिए क्योंकि ऐसे दृष्टिकोण वाले दल ही लोक बक्तृवाण की भावना से प्रेरित होकर कार्य कर सकते हैं। ऐसे दल ही जनता को सही विचार बनाने के लिए प्रेरित कर सकते हैं। सञ्चित तथा सीमित

दृष्टिमान बाने इत लोकमत के विकास में बाधा पहुँचाने हैं। ये जनता को सार्वजनिक हित के विचारों से विमुख करते हैं। इससे जनता राष्ट्रीय प्रश्नों पर सही दृष्टिकोण नहीं बना पाती है जो सही जनमत के विकास में रुकावट उत्पन्न करता है।

राष्ट्रीय गन्तव्यों पर मतेकय (Consensus Over National Goals)

राजनीतिक समाज में परम्पर विरोधी व संघर्षरत हित विद्यमान रहते हैं तथा राजनीतिक प्रक्रियाओं के द्वारा इन हितों में समन्वय स्थापित रहता है। यह किसी समाज की सामान्य अवस्था में स्वतः ही होता रहता है, परन्तु इसके लिए यह आवश्यक है कि सम्पूर्ण समाज में राष्ट्रीय गन्तव्यों को लेकर मतेकय बना रहे। जनता में राष्ट्रीय भावों के विषय में एकता न होने की अवस्था में पारस्परिक कटुता और वैमनस्य इतना बढ़ जाएगा कि अराजकता फैलने की स्थिति आ जाएगी। ऐसी अवस्था में लोकमत के विकास का मार्ग अवरोध ही होगा। लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में शासन की नीतियों को लेकर सामान्य मतभेदों का होना स्वाभाविक है लेकिन ऐसे मतभेद घातक नहीं होते हैं। परन्तु राज्य के शासन का स्वरूप क्या हो, उसका उद्देश्य क्या हो, अथवा उसके उद्देश्यों की पूर्ति किन साधनों के प्रयोग द्वारा की जाए, इन बातों पर गहरे मतभेद से समाज में एकता नहीं रह पाती है तथा स्वस्थ जनमत का विकास असम्भव हो जाता है क्योंकि किसी भी प्रश्न पर कोई सहमति की स्थिति ही नहीं आएगी। अतः समाज में एकता तथा राष्ट्रीय प्रश्नों पर सहमति के लिए समाज में राष्ट्रीय गन्तव्यों पर मतेकय अनिवार्य रहना चाहिये। केवल ऐसी ही अवस्था में स्वस्थ लोकमत का विकास सम्भव होता है।

निर्धनता व आर्थिक विषमता का अभाव

(ABSENCE OF POVERTY AND ECONOMIC DISPARITIES)

निर्धनता व्यक्तियों के सार्वजनिक विषयों पर विचार कर अपना अभिमत बनाने में बाधक पाई गई है। निर्धन व्यक्ति सामान्यतया रोटी-रोजी की चिन्ता में इतने दूरे रहते हैं कि उनकी स्वतन्त्र चेतना ही समाप्त हो जाती है। उनका अपना कोई मत ही नहीं रह जाता है। उनकी माँ के सौ लानच से इस या उस मत का समर्थन बनाया जा सकता है। ऐसे व्यक्ति निर्धन विचार के अवसरों के अभाव में सार्वजनिक प्रश्नों पर उदासीन बन जाते हैं। यह उदासीनता स्वस्थ लोकमत की सबसे बड़ी शत्रु बन जाती है। अतः स्वस्थ जनमत के लिए यह आवश्यक है कि समाज में अन्धश्रुत सम्पन्नता हो।

निर्धनता की तरह ही आर्थिक विषमताएँ भी जनमत के बनने में बाधाएँ उत्पन्न करती हैं। इसके अभाव स्पष्टतया दो वर्गों में विभक्त हो जाता है। एक वर्गों का वर्ग बन जाता है तथा दूसरा माधन-सम्पन्न लोगों का वर्ग हो जाता है। गरीब लोगों के मूल्य, माधनताएँ, आकांक्षाएँ तथा आवश्यकताएँ अमीर वर्ग के लोगों से भिन्न बन जाती हैं। अमीर, गरीबों का शोच ही नहीं करते हैं वरन् उनको ऐसी स्थिति में धकेल देते हैं जिसमें जीवन की जरूरत आवश्यकताओं की पूर्ति करने में असमर्थता के कारण उनका धर्म, ईमान, राज-

अपने उद्घोषित कार्यक्रमों से विमुक्त हो सकते हैं। ऐसी अवस्था में ही निर्वाचनों के बीच के काल में सरकार व शासकों की जनता की इच्छा के अनुसार रखने का माध्यम लोकमत ही कहा जाता है। जनता समय-समय पर सार्वजनिक प्रश्नों पर अपना मत व्यक्त करती रहती है। समाचारपत्रों, राजनीतिक दलों व दबाव समूहों के द्वारा इस मत को लोकमत के रूप में विकसित करने में सहायता मिलती है तथा यह इन्हीं के द्वारा अभिव्यक्त होता है। सरकार इसके अनुसार ही अपने कार्यक्रमों व नीतियों को ढालने पर मजबूर रहती है। इस तरह लोकमत लोकतन्त्र शासन की व्यवहार में हर समय जनता की इच्छा के अनुसार रखने का कार्य करने लोकतन्त्र का प्रहरी बन जाता है।

⑪ लोकतान्त्रिक शासन को उत्तरदायी शासन भी कहा जाता है। ऐसे शासन में सरकार अपने हर कार्य व गतिविधि के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी रहती है। यह उत्तरदायित्व लोकमत के द्वारा ही व्यावहारिक बन पाता है। अतः प्रबुद्ध व सजग लोकमत, लोकतन्त्र की प्रथम अनिवार्यता है। यह सरकार के कुशल प्रहरी का कार्य करता है। लोकमत के प्रतिकूल होने पर लोकतान्त्रिक सरकार तो क्या निरंकुश से निरंकुश सरकार भी अधिक दिन नहीं टिक सकती। इसलिए सरकारों को सजग रखने व जन-इच्छा की अवहेलना करने से रोकने के लिए लोकमत ही एकमात्र सुरक्षा व्यवस्था कही जाती है।

⑫ लोकतन्त्र शासन जन-व्यवस्था की साधना का लक्ष्य रखता है। इसके लिए शासन का सार्वजनिक हित की दिशा में ही चलना आवश्यक है। जनमत का मन ही शासन की सार्वजनिक हित के प्रति सजग व सचेत रखता है। लोकमत के द्वारा सरकार के उन कार्यों की आलोचना होती है जो जनहित के प्रतिकूल होते हैं। इस आलोचना का अर्थ ही यह होना है कि सरकार ऐसे कार्य करने से बचे। लोकमत सरकार के हर कार्य की निरन्तर परख करते रहकर सरकार को केवल जनहित में ही कार्य करने के लिए सचेत करता है।

⑬ लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्था में नागरिकों के अधिकार व स्वतन्त्रताएँ संविधान व साधारण विधि के द्वारा सुरक्षित होती हैं, परन्तु सरकारें संविधान में कानून में परिवर्तन व मशौघन का सभी राज्यों में अधिकार रखती हैं। अतः नागरिकों के अधिकारों व स्वतन्त्रताओं की मुद्दा रक्षा व्यवस्था कानूनी सुरक्षण द्वारा ही नहीं हो पाती है। इनकी सुरक्षा स्वयं जनता ही कर सकती है। वह सरकार के हर उस कार्य का विरोध करके, जो जन-स्वतन्त्रता का अतिप्रमण करता है तथा प्रभावशाली दल से सरकार के विरुद्ध लोकमत निर्मित करके अपने अधिकारों व स्वतन्त्रताओं की रक्षा कर सकती है। इस तरह लोकमत नागरिकों के अधिकारों का प्रहरी भी रहता है।

⑭ लोकतन्त्र शासन व्यवस्थाओं में सामाजिक जीवन विभिन्न समूहों व हित समूहों की अलग क्रिया से संचालित रहता है। इन समूहों के कार्य व उद्देश्य वृद्धा एक-दूसरे के विरोधी होन हैं। इनमें निरन्तर संघर्ष चलता रहता है। इनमें से कई समूह सार्वजनिक हित के प्रतिकूल भी कार्य करने लग जाते हैं। कई समूह अत्यधिक उपद्रव घातक कर लेते हैं तो कई अन्य समूह मुम्यापिन प्रक्रियाओं के प्रतिकूल आचरण करने लग जाते हैं। इन सबको नियंत्रित व नियमित करने का कार्य हर लोकतांत्रिक सरकार करती है। परन्तु सरकारें ऐसी गतिविधियों को जो विधिसम्मत हो नहीं रोक सकती हैं और इस कारण

कई समूह कानूनी परिधि के अन्तर्गत रहते हुए सार्वजनिक हितों के प्रतिकूल आचरण कर सकते हैं। इनके ऐसे कार्यों पर सशक्त रोक केवल लोकमत ही लगा सकता है। अतः लोकमत समाज की सम्पूर्ण समूह व्यवस्था का समन्वयकर्ता बनकर लोकतन्त्र को सुरक्षित व सुदृढ़ बनाने में सहायक होता है।

आधुनिक समय में लोकनान्तिक शासन-प्रणालियों में एक गम्भीर समस्या कानूनी सम्प्रभु एवं राजनीतिक सम्प्रभु में तालमेल बनाए रखने की होती है। आग चुनावों में राजनीतिक सम्प्रभु अपनी सत्ता अपने प्रतिनिधियों में हस्तांतरित कर देता है। जनता द्वारा भेजे हुए प्रतिनिधि व्यवस्थापिका में जाकर कानून बनाने में अधिकार प्राप्त करते हैं। यह कानूनी सत्ता कानून बनाने में सर्वोच्च व अंतिम होती है। इस कानूनी सत्ता को राजनीतिक सत्ता के अनुरूप केवल नियतकालिक चुनावों के द्वारा ही रखने की व्यवस्था होती है। परन्तु दो चुनावों के अन्तराल में इन दोनों सत्ताओं के बीच समन्वय रखने की कोई कानूनी व्यवस्था व्यवहार में नहीं बन सकती है। अब ऐसी अवस्था में इन दोनों सत्ताओं में तालमेल बनाए रखने की केवल अनौपचारिक व्यवस्था ही हो सकती है। कानूनी रूप से कानूनी राजसत्ता की आज्ञा सर्वोपरि होती है और उसके द्वारा बनाए गये कानूनों का पालन हर एक के लिए अनिवार्य होता है। यह कानूनी सत्ता जन-हित विरोधी कानून बनाकर सार्वजनिक कल्याण को उपेक्षा करने लगे तब क्या बचाव व्यवस्था होगी? इसके राजनीतिक सम्प्रभु की इच्छा के प्रतिकूल कार्य करने पर दोनों सत्ताओं में संघर्ष की स्थिति आ जाती है। यह ऐसी विषम परिस्थिति है जिसमें कानूनी सत्ता सगठित, सुनिश्चित तथा अवधीन (coercive) की शक्ति से युक्त होती है, परन्तु राजनीतिक सत्ता न सगठित होती है और न ही उसके पास माध्यमारी शक्ति रहती है। अतः दोनों में संघर्ष की स्थिति में कानूनी सत्ता की सर्वोपरिता स्थापित होने की अवस्था आ जाती है। परन्तु राजनीतिक सत्ता के प्रतिकूल कानूनी सत्ता की प्रधानता लोकतन्त्र की भावना के प्रतिकूल होती है और एक तरह से यह लोकतन्त्र का अन्त करने की व्यवस्था मानी जाती है। ऐसी स्थिति में कानूनी सत्ता की राजनीतिक सम्प्रभु पर हावी होने से रोकने की प्रभावी व्यवस्था केवल लोकमत की शक्ति ही हो सकती है। अतः लोकमत कानूनी सत्ता व राजनीतिक सत्ता में न केवल समन्वय स्थापित करता है वरन् कानूनी सत्ता के अन्ततः राजनीतिक सत्ता के अधीन भी बनाए रखता है।

लोकतन्त्र शासन में सरकारें राजनीतिक दलों के नियन्त्रण व निर्देशन में संचालित रहती हैं। राजनीतिक दल कितने ही राष्ट्रवादी क्यों न हों इनकी प्रमुख चिन्ता अपने को सत्ता में बनाए रखने की होती है। कई बार राजनीतिक दल, दलीय स्वार्थों की पूर्ति व रक्षण में, सार्वजनिक कल्याण की उपेक्षा करने का कार्य करने लग जाते हैं। इनके हाथ में सरकार की शक्ति होने के कारण इन्हें कानूनी व्यवस्थाओं के माध्यम से ऐसा करने से रोक सकता सम्भव नहीं है। ऐसे दल जो बहुमत प्राप्त करने के कारण राजनीतिक शक्ति में संचालित रहते हैं अवसर स्वार्थों में पड़कर अल्पसङ्ख्यकों व विपक्षी दलों के विरुद्ध कार्य करने के लालच में आ जाते हैं। यह ऐसी स्थिति है जिसमें सार्वजनिक हितों के रक्षक ही उनके भक्षक बन जाते हैं, अर्थात् "वाड ही छेत नो छाने" लगती है। इससे बचाव

व्यवस्था भी प्रबुद्ध व सचेत लोकमत ही करता है। यह राजनीतिक दलों को सार्वजनिक कल्याण के मार्ग से हटने से रोकता है। कोई भी सत्तारूढ़ राजनीतिक दल लोकमत की प्रतिकूल जाने का दुस्साहस नहीं कर सकता, क्योंकि इस दुस्साहस का सीधा परिणाम आने वाले चुनावों में अपनी हार होती है। अतः लोकमत ही राजनीतिक दलों को राष्ट्र-वादी तथा जन कल्याणकारी बनाए रखता है।

हर समाज के अपने मूल्य, मान्यताएं व आदर्श होते हैं। लोकतान्त्रिक समाज में इनकी रक्षा व्यवस्था विभिन्न संस्थागत संरचनाओं के माध्यम से की जाती है। ऐसी रक्षा व्यवस्था द्वारा सुरक्षित आदर्श, समाज के प्रेरक व संयोजक होते हैं। यह संविधानवाद की अवस्था है। इसमें समाज का जनमानस परिलक्षित होता है। यह संविधानवाद, समाजों की जीवन शक्ति के रूप में सुस्थिर रहे इसके लिए इसकी सुरक्षा व्यवस्था अनिवार्य होती है। लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में इसकी रक्षा के लिए अनेक कानूनी व संवैधानिक बग़्गनों की व्यवस्था रहती है। फिर भी कानूनी रूप से गठित सरकारें इन मूल्यों के प्रतिकूल कार्य करने के लिए बाहरी विचारधाराओं या दबावों से मजबूर हो सकती हैं। ऐसे प्रयत्नों से बचाव व्यवस्था भी अनौपचारिक ही हो सकती है और लोकमत ही यह करता है। अतः लोकमत संविधानवाद का रक्षक भी रहता है।

✓ इस विवेचन से स्पष्ट है कि लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्थाओं में लोकमत, सरकारों की जनता की इच्छाओं के अनुरूप रहता है। सरकारों को उत्तरदायी रखने, जन-कल्याण की साधना के लिए ही कार्य करने और राजनीतिक सत्ता के अधीन बनाए रखने का कार्य भी लोकमत ही करता है। अतः लोकतन्त्र में लोकमत आधारभूत होता है। यह लोकतन्त्र का सजग प्रहरी व रक्षक रहता है। इसलिए ही प्रबुद्ध व सजग लोकमत, लोकतन्त्र की प्रथम अनिवार्यता बही गई है। जब कभी लोकमत की सजगता में कमी आती है तो लोकतन्त्र का अन्त अवश्य ही हो जाता है। अधिकांश विकासशील राज्यों में लोकतन्त्र का अन्त लोकमत की सजगता में अभाव के कारण ही हुआ है।

अधिनायकतन्त्र व लोकमत

(PUBLIC OPINION AND DICTATORSHIP)

निरंकुश व्यवस्थाओं में लोकमत के निर्माण व अभिव्यक्ति के साधनों पर तानाशाह का पूर्ण नियंत्रण होता है। इन व्यवस्थाओं में प्रतियोगी राजनीति का अभाव होता है। इनमें शासक के विरुद्ध किसी भी प्रकार की आवाज उठाने का साधन नहीं रहता है। समाज की समूह व्यवस्था पूरी तरह नियंत्रित रहती है तथा राजनीतिक शक्ति के द्वारा हर उस प्रयत्न को जो शासक के विरोध में किया जाता है, कुचल दिया जाता है। निरंकुश व्यवस्थाओं में एक ही व्यक्ति राजनीतिक व्यवस्था का संचालक रहता है। सेना या एकाधिकारी दल के माध्यम से सम्पूर्ण व्यवस्था ऐसे व्यक्ति के अधीन रखी जाती है। ऐसे राजनीतिक समाज में आतंक के द्वारा हर व्यक्ति को भयभीत रखा जाता है। इसमें कोई भी व्यक्ति शासक के विरुद्ध कुछ कहने की अवस्था में नहीं होता है, क्योंकि ऐसी बात

वरने वाले को समाप्त कर दिया जाता है। अतः निरक्षर व्यवस्थाओं में लोकमत की शक्ति का अस्तित्व ही नहीं माना जाता है। तानाशाही राज्यों में सत्तार के सभी माध्यमों पर सरकार का प्रत्यक्ष नियंत्रण रहने के कारण व्यक्तियों के विचारों का आपस में आदान-प्रदान नियंत्रित रहता है। इससे यह भ्रांति होना स्वाभाविक है कि अधिनागरिकता व लोकमत अपने आप में विरोधाभास है। इन दोनों की ऐक्यता है। इन दोनों में सह अस्तित्व अतन्मय है परन्तु वास्तविकता इसने बिल्कुल विपरीत है। सही बात यह है कि तानाशाही तो केवल लोकमत के सहारे ही टिक पाती है। तानाशाही को भी नागरिक सहयोग की आवश्यकता होती है और यह सहयोग अनुकूल लोकमत होने पर ही मिल सकता है। अतः तानाशाह शासक सदैव ही लोकमत को अपने अनुकूल बनाए रखने का प्रयास करते हैं। इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि प्रतिकूल लोकमत के आगे बड़े से बड़े तानाशाह को झुकना पड़ा है। यही कारण है कि निरक्षर व्यवस्थाओं में किसी न किसी प्रकार के निर्वाचकों का ढोंग करके लोकमत के समर्थन का दम्य भरा जाता है। पाकिस्तान के सैनिक शासक अय्यूब खान ने शासक इसी उद्देश्य से बहुत कुछ स्वतंत्र चुनाव कराए थे। इसी तरह 1967 की बसंत ऋतु में यूनान में फौजी जनता ने सत्ता हथिया ली और अपने मलात राजपरिवर्तन को लोकमत के समर्थन के अनुरूप दिखाने के लिए 1968 तक उन्होंने चुनाव कराए लिये। इससे यही स्पष्ट है कि निरक्षर व्यवस्थाओं में लोकमत को छल-योजित (manipulate) किया जाता है जिससे अधिकांश जनता तानाशाह की समर्थन बन जाए। यही कारण है कि हर तानाशाही व्यवस्था में लोकमत का छलयोजन व अभियंता (engineer) किया जाता है। मुतोविनी व हिटलर ने जर्मन इटली व जर्मनी में यही किया था। प्रेस रेडियो दूरदर्शन मंच तथा सिनेमा के माध्यम से जनता की भावनाओं को इस तरह खेला जाता है कि अंततः जनता तानाशाह को अपना उद्धार मान बैठती है। जो तानाशाह यह नहीं कर सकता उसका अंत सुनिश्चित हो जाता है। पाकिस्तान में याह्या खान इसमें शासक सफल नहीं हो पाए और इसलिये वह लोकमत के अनुरूप सत्ता एक 'सिविलियन' श्री भुट्टो की सौंपनी पड़ी थी। अतः लोकमत की शक्ति तानाशाही व्यवस्थाओं में भी विद्यमान रहती है परन्तु नियंत्रण व्यवस्थाओं के कारण इसकी अभिव्यक्ति केवल भ्रांति में ही सम्भव होती है।

निरक्षर व्यवस्थाओं में छलयोजित व अभिव्यक्ति लोकमत को सही अर्थों में लोकमत नहीं कहा जा सकता है। इन व्यवस्थाओं में दो प्रकार का लोकमत बन जाता है। एक वास्तविक लोकमत जो नियंत्रण व्यवस्थाओं के कारण सुर्त अवस्था में रहता है तथा दूसरा छलयोजित लोकमत जो प्रकट रूप रखता है। इन दोनों में हमेशा ही प्रतिकूलता हो यह आवश्यक नहीं है। कई बार तानाशाह इतने अधिक साधन-वित्त के हित के साथ करते हैं कि सम्पूर्ण समाज उसका समर्थक व सहयोगी बन जाता है। तानाशाह के द्वारा कई बार राजनीतिगत शक्ति का प्रयोग समाज के पुनर्गठन के लिए होता है। समाज के हित में किए गये कार्यों से हर व्यक्ति के हित की राखना हो जाती है। ऐसी अवस्था में तानाशाह जनता के लिए देवतुल्य या मसीहा बन जाता है और छलयोजित लोकमत वास्तविक लोकमत बन जाता है। अतः यह मानना कि निरक्षर व्यवस्थाओं में सच्चा लोकमत

राजनीति इन सकारात्मक ढंग से नहीं तो नकारात्मक ढंग से अवश्य ही जनमत का संगठन करते हैं। इस प्रकार जनमत संगठन का कार्य लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में प्रति-योगी दलों के द्वारा ही सम्पन्न होता है।

राजनीति इन विभिन्न प्रकार के विचारों का प्रचार करके जनता के सामने अनेक विकल्प प्रस्तुत करने हैं। इन विचार-विकल्पों में विरोध भी हो सकता है तथा ऐरा भी सम्भव है, परन्तु यह सब बिखर हुए जाते हैं। इनको संगठित करना ही लोकमत का निर्माण करना है। राजनीति दलों के अभाव में विभिन्न व छिन्ने दूर विचारों का संगठन हो सकता है और न ही उनमें सामंजस्य स्थापित किया जा सकता है। अतः राजनीतिक दल विशेष रूप से प्रतियोगी राजनीति दल लोकमत का निर्माण व व्यक्ति में प्रमुख भूमिका निभाते हैं।

लोकमत व दबाव समूह

(PUBLIC OPINION AND PRESSURE GROUPS)

दबाव समूह नकारात्मक ढंग से ही लोकमत का निर्माण में सहायक होना के कारण लोकमत के प्रेरक नहीं माने जाते हैं। एसी मान्यता भी प्रचल है कि दबाव समूह समाज में विचारों के संयोजक न होकर उनका छाड़मय बनाने वाले होते हैं परन्तु आधुनिक विचारक दबाव समूहों की लोकमत के निर्माण में सकारात्मक भूमिका को स्वीकार करते हैं, क्योंकि दबाव समूहों की राजकीय नीतियों को प्रभावित करने के लिए जन समर्थन का सहारा भी लेना होता है। लोकतन्त्र व्यवस्थाओं में कोई भी सरकार लोकमत की अवहेलना नहीं कर सकती। जन लोकमत को अपने पक्ष में करने ही दबाव समूह सामंजस्य नीतियों को प्रभावित करने एवं अपने हितों की पूर्ति करने का प्रयास करते हैं। सामन्यतः पर दबाव डालने में कभी-कभी लोकमत की महानुभूति बड़ी सहायक सिद्ध होती है, पर जनमत की अपने पक्ष में करने व प्रयत्न की सफलता अथवा नाकामियों के प्रभावी उपयोग पर निर्भर करती है। यह कुछ राष्ट्रीय दबाव समूह ही कर सकते हैं, क्योंकि राष्ट्रीय दबाव समूहों की पूरे राष्ट्रीय स्तर के संचार-साधनों तक होती है। वे भी राष्ट्रीय दबाव समूहों के हित, सार्वजनिक हितों में बहुत संलग्न नहीं होते के कारण, इन्हें जनमत का समर्थन आसानी से मिल जाता है जिनमें यह लोकमत के प्रेरक अथवा इसके प्रकाशन में सहायक होते जाते हैं। दबाव समूह जनता के सामने अपने अपने हितों के रूप में अनेक विकल्प रखते रहते हैं जिससे जनसाधारण निश्चित होता है और अपना मत अभिव्यक्त करने की अवस्था में आता है। इस तरह, दबाव समूह जनमत को अपने हितों के अनुस्यू बनाने के प्रयत्न में लोकमत को निर्मित करने के महत्वपूर्ण साधन बन जाते हैं।

लोकमत का मापन

(MEASUREMENT OF PUBLIC OPINION)

लोकमत का उपरोक्त विवेचन इसे ऐसी शक्ति के रूप में प्रस्तुत करता है जिसकी व्यवहृतता न सरकारें कर सकती हैं और न ही कोई अन्य संगठन ऐसा कर सकता है। यह लोकतान्त्रिक प्रक्रिया का आधार स्तम्भ माना जाता है तथा सभी प्रकार की सरकारों को सचेत व उत्तरदायी रखने का महत्वपूर्ण साधन है। यह राजनीतिक दलों, दबाव समूहों और समाज की सम्पूर्ण संस्थागत व्यवस्थाओं को लोक-कल्याण की साधना में सलग्न रखने की व्यवस्था करता है। यहाँ यह प्रश्न उठता है कि लोकमत की इस शक्ति का ज्ञान प्राप्त करने के लिए इसको किस प्रकार मापा जाए। इस सम्बन्ध में कोई परिमाणात्मक (quantitative) प्रविधि सम्बन्धी अवधि तक विकसित नहीं हो पाई थी। परन्तु 1935 के आस-पास से 'गैलेप पोलस' का प्रचलन जनमत को मापने की वैज्ञानिक विधि का विकास कहा जा सकता है। यह परिमाणन पर आधारित होने के कारण सुनिश्चित कहा जा सकता है। वैसे इसके अलावा भी अनेक विधियों का प्रयोग लोकमत के मापने में किया जाता है। इनमें से कुछ का यहाँ वर्णन किया जा रहा है।

निर्वाचन (Elections)

चुनाव लोकमत का माप करने में सहायक है यह प्रश्न बहुत विवादग्रस्त है। अनेक विद्वान चुनावों को केवल बहुमत का संकेत देने वाला साधन मानते हैं। इनके अनुसार चुनावों में बहुमत प्राप्त करने वाले राजनीतिक दल के द्वारा गठित सरकार लोकमत पर आधारित सरकार भी हो यह आवश्यक नहीं है। अनेक बार ऐसी बहुमती सरकारें जन-कल्याण की साधना करने के स्थान पर अपने-आप के समर्थकों के हितों की साधना से आगे नहीं बढ़ती हैं, किन्तु अनेक विद्वान यह मानते हैं कि चुनाव परिणामों की लोकमत के मापने की वैज्ञानिक विधि माना जा सकता है। चुनावों में विभिन्न राजनीतिक दलों द्वारा अलग-अलग विचार एवं कार्यक्रम जनता के निर्णय के लिए प्रस्तुत किए जाते हैं और जनता स्वतन्त्रतापूर्वक इनमें से किसी की पसन्दी मत-पत्र द्वारा अभिव्यक्त करती है। दल विरोध की विजय बहुमत के आधार पर होती है। अतः यह विजय यह स्पष्ट करती है कि अधिकांश जनता उस दल की नीतिषा एवं कार्यक्रमों से सहमत है। इसी को लोकमत की अभिव्यक्ति तथा मान कहा जा सकता है।

लोकमत को मापने की यह विधि हर समय प्रयुक्त नहीं की जा सकती है। इस विधि से नियतकालिक चुनावों के बीच के अन्तराल में लोकमत की माप नहीं हो पाती है। इसी तरह, चुनावों में जनता राजनीतिक दलों के वैचारिक बयानों से ऊपर उठकर राष्ट्रीय मदर्श के आधार पर मत देती हो ऐसा नहीं कहा जा सकता है। चुनावों में भावनाओं व आवेगों के साथ खेलकर, मन प्राप्त कर लिए जाते हैं। अतः चुनाव लोकमत के माप की विशेष परिणुष्ट प्रविधि नहीं मानी जा सकती है।

लोकमत सर्वेक्षण या पोल्स (Public Opinion Surveys or Polls)

पश्चिमी लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में लोकमत को मापने के लिए लोकमत सर्वेक्षणों का अधिकाधिक प्रयोग होने लगा है। अमरीका व ब्रिटेन में इनका सर्वाधिक प्रचलन है। इन सर्वेक्षणों में वैज्ञानिक विधियों का प्रयोग किया जाता है। सबसे पहले जनसंख्या का ऐसा भाग अध्ययन के लिए चुना जाता है जो विभिन्न लक्षणों की दृष्टि से समस्त देश की जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करता हो। इसमें संख्या के स्थान पर गुणों का परिलक्षण विशेष महत्त्व का माना जाता है। यह सैंपल (sample) या बानगी, छोटे पैमाने पर सम्पूर्ण जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करने वाली होने के कारण इसके विचारों के अनुरूप ही सम्पूर्ण देश के विचार मान लिए जाते हैं। ऐसे सर्वेक्षणों से आम चुनावों के पहले ही यह भविष्यवाणी की जा सकती है कि कौन-सा राजनीतिक दल या प्रत्याशी निर्वाचित होगा। यहाँ यह ध्यान रखना है कि बहुत कुछ वैज्ञानिकता के बावजूद लोकमत 'पोलो' का परिणाम कई बार गलत हो जाता है। उदाहरण के लिए, अमरीका में 1948 में राष्ट्रपति के चुनाव सम्बन्धी भविष्यवाणियाँ पूर्णतया गलत हो गई थीं। इसी तरह ब्रिटेन में जून 1970 के आम चुनाव परिणाम विभिन्न मतदान सर्वेक्षणों के विपरीत रहे थे। भारत में भारतीय लोकमत संस्थान (Indian Institute of Public Opinion) के निदेशक डी० बोस्टा द्वारा किए गए मतव्यवहार सर्वेक्षण 1967 के चौथे आम चुनावों में गलत साबित हुए थे।

परन्तु कुल मिलाकर मत-व्यवहार सम्बन्धी सर्वेक्षण सही भविष्यवाणियाँ करने में सफल रहते हैं। इनमें कई सावधानियाँ रखनी होती हैं तथा थोड़ी-सी चूक से सारा परिणाम गलत होने का खतरा रहता है। जैसे सैंपल के चयन से मत गणना तक के लिए परिशुद्ध प्रविधियाँ विकसित हो गई हैं तथा यह विकसित व विकासशील दोनों ही प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में एक-ही गुणवत्ता के साथ प्रयुक्त की जा सकती है फिर भी इन सच्चा सम्बन्ध हर क्षण परिवर्तनशील चेतन व विचारवान प्राणी से होने के कारण शत-प्रतिशत परिशुद्धता का प्रयास करना ही निरर्थक है।

लोकमत को मापने के लिए लोकनिर्णय (referendum) का भी प्रयोग किया जाता है। यह सामान्यतया किसी प्रश्न विशेष की लेकर जनमत का माप करना है, परन्तु इन सभी विधियों में बहुत कुछ अतिमूर्ख (imponderable) तथ्यों के कारण निष्कर्ष गलत होने की सम्भावनाएँ बढ जाती हैं इसलिए इनको लोकमत का शत-प्रतिशत सही मापक नहीं कहा जा सकता है।

प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त, निर्वाचन प्रणालियाँ एवं मतदान आचरण (Theories of Representation, Electoral Systems and Voting Behaviour)

प्राचीन काल में राज्य छोटे छोटे थे और उनमें अधिकारशक्त राजतन्त्रीय व्यवस्थाएँ प्रचलित थीं। अतः ऐसे राज्यों के शासन संचालन में जनता का कोई हाथ नहीं रहता था। प्रायः राजा और उसका द्वारा नियुक्त कर्मचारी शासन का संचालन करते थे। यूनान के नगर राज्यों में तथा भारत में वैशाली जैसे छोटे प्रजातान्त्रिक राज्यों में अवश्य ही जनता प्रत्यक्ष रूप से शासन कार्य में भाग लेती थी, परन्तु आधुनिक युग में प्रजातान्त्रिक राज्यों का भौगोलिक रूप ही बदल गया है। विज्ञान जनसङ्ख्या, विस्तृत भू-भाग तथा व्यापक कार्यक्षेत्र होने के कारण आधुनिक लोकतान्त्रिक राज्यों में जनसङ्ख्या प्रत्यक्ष रूप से शासन कार्य में सम्मिलित हो ऐसा सम्भव नहीं है। इसके विकल्प के रूप में प्रतिनिधायक प्रजातन्त्र (representative democracy) का प्रचलन हुआ है। ऐसे प्रजातान्त्रिक राज्यों में जनता अपनी शासन शक्ति प्रतिनिधियों को चुनकर उनके माध्यम से प्रयोग में लेती है। इस तरह, प्रतिनिधित्व का महत्व लोकतन्त्र के विकास के साथ ही साथ बढ़ता गया है। लोकतन्त्र में राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धित सत्ता जनता में निवास करती है। यह जनता प्रतिनिधियों को चुनकर अपनी तरफ से उन्हें शासन का अधिकार प्रदान करती है। इससे हर लोकतान्त्रिक राज्य व्यवस्था में प्रतिनिधि ही व्यवहार में शासन शक्ति के धारक और प्रयोगकर्ता बन जाते हैं। इस कारण, प्रतिनिधियों की भूमिका सम्पूर्ण शासन-व्यवस्था की निम्नान्वित बन जाती है। यही कारण है कि राजतन्त्र में प्रतिनिधित्व की धारणा विरोध आकर्षण का कारण बन गई है। राजनीतिक प्रतिनिधित्व का अर्थ और व्याख्या करने से पहले प्रतिनिधित्व का सामान्य अर्थ समझना आवश्यक है। अतः हम पहले इसका अर्थ कर रहे हैं।

प्रतिनिधित्व का अर्थ व प्रकार (MEANING AND TYPE OF REPRESENTATION)

ए० एच० बिचम के अनुसार प्रतिनिधित्व के कई अर्थ और प्रकार होते हैं। परन्तु प्रमुखतया

इसका तीन अर्थों में प्रयोग अति प्रचलित है। पहला, प्रदत्त प्रतिनिधित्व (delegated representation) दूसरा सूक्ष्मतर प्रतिनिधित्व (microcosmic representation) तथा तीसरा प्रतीकात्मक प्रतिनिधित्व (symbolic representation) कहा जा सकता है। प्रदत्त प्रतिनिधित्व एक प्रवक्ता (spokesman) या एजेंट के द्वारा होता है। ऐम प्रतिनिधित्व में प्रतिनिधि अपने मुखिया (principal) की तरफ से स्पष्ट निर्देशन व विस्तृत आदेश प्राप्त किए रहता है। उसे निश्चित हित साधन और स्पष्ट नतव्य निमान का अधिकार प्राप्त होता है। उदाहरण के लिए किसी पक्ष का वकील या किसी कर्मचारी प्रदत्त प्रतिनिधित्व की श्रेणी में ही आते हैं। सूक्ष्मतर प्रतिनिधित्व में प्रतिनिधि सम्पूर्ण रंग या जन-भाग व भू भाग की सामान्य विशेषताएँ अपने में परिलक्षित करता है। जैसे एक गांव उसके आस पास अनेक गांवों के सभी सामान्य लक्षण परिलक्षित करने पर उस ग्राम समूह का सूक्ष्मतर प्रतिनिधित्व करता हुआ माना जा सकता है। सर्वेक्षण में सैंपल (sample) सम्पूर्ण क्षेत्र का सूक्ष्मतर प्रतिनिधित्व ही करता है। प्रतीकात्मक प्रतिनिधित्व में एक समूह या श्रेणी विशेष का तात्पर्य लिखा जाता है। कई प्रतीकों से सम्पूर्ण व्यवस्था और विस्तृत वास्तविकता का आभास मिलता है। जैसे हथिया और ह्माटा (hammer and sickle) साम्यवाद का आभास कराता है। तुला (scales) न्याय का प्रतीक मानी जाती है। राष्ट्रो के ध्वज व राष्ट्रीय चिह्न उसका प्रतीकात्मक बोध कराने के लिए ही होने हैं। प्रतिनिधित्व के इन प्रकारों के सजिप्त विवेचन से यह स्पष्ट होता है कि राजनीतिज्ञ प्रतिनिधित्व इनसे भिन्न प्रकार का अर्थ रखता है।

राजनीतिक प्रतिनिधित्व का अर्थ (Meaning of Political Representation)

राजनीतिक प्रतिनिधित्व से विशेष अर्थबोधन होता है। यह सौराज्यिक व्यवस्थाओं में जनता द्वारा निर्वाचित व्यक्ति का संकेतक है। ए० एच० दिचें ने अपनी पुस्तक रिप्रेजेंटेशन (Representation) में राजनीतिक प्रतिनिधित्व का अर्थ बताते हुए लिखा है कि राजनीतिज्ञ प्रतिनिधि एक ऐसा व्यक्ति है जो परम्परागत या कानून द्वारा एक राजनीतिक व्यवस्था में प्रतिनिधि का स्तर रखता है और प्रतिनिधि की भूमिका निभाता है।¹ दूसरे शब्दों में, राजनीतिज्ञ प्रतिनिधि एक ऐसा व्यक्ति है जो किसी समाज विशेष में शासन की प्रक्रिया को प्रभावित करने और उसमें प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का विधिवत अधिकार रखता है। सौराज्यिक व्यवस्थाओं में जन अधिकारित सम्प्रभु व्यक्ति राजनीतिक प्रतिनिधियों के माध्यम से ही व्यावहारिक बनती है। जनता किसी न किसी प्रकार की निर्वाचन प्रक्रिया का प्रयोग करके अपने में से ही कुछ व्यक्तियों को अपने राजनीतिक अधिकार प्रदान कर देती है और ये व्यक्ति जनता द्वारा प्रदान की गई सत्ता का प्रयोग उस राजनीतिक व्यवस्था में सम्मिलित रूप से करते हैं। ऐसी व्यक्ति से युक्त व्यक्ति राजनीतिक व्यवस्था में सरकार का गठन करते हैं और निश्चित अवधि तक

शासन के संचालक बन जाते हैं। इससे स्पष्ट है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में अगर वह लोकतान्त्रिक प्रवृत्ति की है, तो राजनीतिक शक्ति को जनता से प्राप्त करने वाले व्यक्ति को ही राजनीतिक प्रतिनिधि कहा जाता है।

राजनीतिक प्रतिनिधित्व के अर्थ से यह प्रश्न उठता है कि किसी राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक प्रतिनिधियों का चुनाव किस प्रकार किया जाए? क्या इनके निर्वाचन की किसी विशिष्ट विधि को अनुसरण से ऐसा प्रतिनिधित्व सम्भव होता है? इनका चुनाव किस आधार पर तथा किस प्रकार किया जाए, यह प्रश्न पचोदा है। चुनाव का आधार वास्तव में मताधिकार का आधार ही होता है। इसी तरह, चुनाव की विभिन्न व अनेक विधियाँ हो सकती हैं। इन प्रश्नों का उत्तर किसी राजनीतिक व्यवस्था की निर्वाचन प्रणालियों से ही सम्बन्धित है, इसलिए इनका यहाँ उल्लेख नहीं किया जा रहा है। आगे के पृष्ठों में निर्वाचन प्रणाली शीर्षक के अन्तर्गत इनका विस्तृत वर्णन किया जाएगा। राजनीतिक प्रतिनिधित्व के अर्थ से दो प्रश्न और सामने आते हैं। पहला, तो राजनीतिक प्रतिनिधि के कार्यों से सम्बन्धित है तथा दूसरा, राजनीतिक प्रतिनिधि का उन लोगों से, अर्थात् निर्वाचकों (electorate) से, जिनका वह प्रतिनिधित्व करता है, क्या सम्बन्ध हो, उस सम्बन्धित है। हम पहले राजनीतिक प्रतिनिधि के कार्यों का विवेचन करेंगे और इस वर्णन के आधार पर दूसरे प्रश्न का उत्तर ढूँढ़ने का प्रयास करेंगे। वास्तव में प्रतिनिधि का निर्वाचकों से सम्बन्ध अत्यन्त विवाद का प्रश्न है और इस कारण इस बार में कुछ निश्चयात्मक निष्कर्ष निकालना कठिन है, परन्तु प्रतिनिधि के कार्यों के सम्बन्ध से हम सम्बन्ध में तर्कसम्मत निष्कर्ष तत्प्राप्त बन जाएँ। इसलिए पहले राजनीतिक प्रतिनिधि के कार्यों का वर्णन किया जा रहा है।

राजनीतिक प्रतिनिधि के कार्य

(FUNCTIONS OF POLITICAL REPRESENTATIVE)

सामान्यतया राजनीतिक प्रतिनिधियों के दो कार्य माने जाते हैं। प्रथम कार्य प्रचलित राजनीतिक संस्थाओं की औचित्यता से सम्बन्धित है। राजनीतिक प्रतिनिधि सभी राजनीतिक संस्थाओं की विद्यमानता को व्यापकित टट्टरने का कार्य करता है। राजनीतिक व्यवस्था में इन संस्थाओं की उपयोगिता राजनीतिक प्रतिनिधि द्वारा ही जनता-प्राप्त के सामने रखी जाती है। वही यह बताना है कि जिन कारणों से यह संस्थाएँ अन्य विकल्प-संस्थाओं से ध्येष्टतर व लाभदायक हैं। 'राजनीतिक व्यवस्था में यही संस्थाएँ बनो रहनी चाहिए या नहीं', इसका समुचित उत्तर भी प्रतिनिधियों द्वारा ही दिया जाता है। दूसरा कार्य, राजनीतिक विकास के लिए आवश्यक राजनीतिक सुधारों को प्राप्ताहित करने से सम्बन्धित है। राजनीतिक संस्थाओं में तज्ज्ञों से परिवर्तन हासिल रहने हैं तथा कुछ बार तज्ज्ञों से परिवर्तन लाना आवश्यक हो जाता है। संस्थाओं के पुनर्गठन व नवनिर्माण में राजनीतिक शक्ति की प्रमुख भूमिका आज सामान्यतया सभी स्वीकृत करने योग्य है। ऐसी व्यवस्था में राजनीतिक सत्ता के प्रारक, राजनीतिक प्रतिनिधि में यह अपेक्षा भी की जाती

है कि वह विद्यमान राजनीतिक समस्याओं की औचित्यता के कार्य के बलावा आवश्यक राजनीतिक सुधारों का प्रेरक भी बने। वह समाज को नई दिशाएँ दिखाएँ और इन नवीन लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए आवश्यक सुधारों का प्रेरणा स्रोत बने। यह दोनों कार्य एक विशेष सन्दर्भ में ही ठीक कहे जा सकते हैं। भारत में राजनीतिक प्रतिनिधि के यह कार्य ऐतिहासिक आधार पर ही ठीक माने जा सकते हैं। अमरीका व फ्रांस की प्रणालियों तथा ब्रिटेन की संसद के सुधार और उभरते लोकतन्त्र में निर्वाचन अधिकार में वृद्धि करने के लक्ष्य को ध्यान में रखकर उन्नीसवीं शताब्दी की उदार लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं (liberal democratic systems) के सन्दर्भ में तत्कालीन राजनीतिक प्रतिनिधियों से यही अपेक्षाएँ की गई थीं। इसलिए प्रतिनिधियों के केवल ये दो कार्य राजनीतिक व्यवस्था में उनकी औपचारिक भूमिका का ही निर्धारण करते हैं। उनकी चेचीदा और बहुमुखी गतिविधियों को इन दो कार्य की सीमाओं में नहीं समझा जा सकता है। बीसवीं शताब्दी में, विशेषकर दूसरे महायुद्ध के बाद अनेक राजनीतिक व्यवस्थाओं का राष्ट्रीय राज्यों के रूप में उदय राजनीतिक प्रतिनिधियों के कार्यों में गतिकारी परिवर्तन लाने वाला कहा जा सकता है। आज की राजनीतिक व्यवस्थाएँ बहुत जटिल बन गई हैं। राजनीतिक व्यवस्थाओं में मौलिक व संरचनात्मक (original and structural) परिवर्तन आए हैं। अब राजनीतिक व्यवस्थाओं को सामाजिक आर्थिक व सांस्कृतिक व्यवस्थाओं में घुला-मिला देने वाली अनेक शक्तियाँ कार्यरत हैं। अतः इनको अलग-अलग देखा वास्तविकताओं की अनदेखी करना है। इस कारण राजनीतिक प्रतिनिधियों के कार्य केवल राजनीतिक ही नहीं रह गए हैं। उनके कार्य बहुमुखी हो गए हैं। इन कार्यों की चर्चा से पहले उन कारणों का उल्लेख करना आवश्यक है जिनसे इनकी भूमिका में आमूल परिवर्तन आ गया है। बिचें ने इनकी भूमिका में निम्नलिखित परिवर्तनों को राजनीतिक प्रतिनिधि की भूमिका में प्रातिपक्षी परिवर्तन लाने के लिए उत्तरदायी माना है। ताले में यह परिवर्तन इस प्रकार हैं—

- (1) दलीय अनुयायियों की बढ़ती हुई गठोर्गता।
 - (2) सरकार की गतिविधियों में अत्यधिक विस्तार।
 - (3) एकदलीय व निरंकुश राजनीतिक व्यवस्थाओं का प्रादुर्भाव।
 - (4) एशिया, अफ्रीका व लैटिन अमरीका में नए राज्यों का उदय।
 - (5) अधिनाश समाजों में हिंसा की बढ़ती हुई प्रवृत्ति और आन्दोलनात्मक राजनीति (agitational politics) का बोधबाना।
 - (6) सैनिक तानाशाहियों के उत्थार-बहाव।
- ६। विधायी प्रतिनिधियों के कार्यों पर व्यापक प्रभाव पड़ा है। इनका वर्णन करने प्रतिनिधियों के कार्यों पर इनका प्रभाव समझना सरल होगा। अतः संक्षेप में इनके प्रभाव का मूल्यांकन करना आवश्यक है।

(1) दलीय व्यवस्थाएँ केवल लोकतान्त्रिक राज्यों में ही नहीं पाई जाती हैं। निरंकुश व्यवस्थाओं में भी एकदलीय आधार पर शासन-व्यवस्थाएँ राजनीतिक दल का सहारा लेती हैं। परन्तु एक बात सब प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं के दलों में समान है

और वह है, दल के सदस्यों पर अनुशासन की कठोरता। बड़ी विचित्र बात है कि लोक-तान्त्रिक व्यवस्था को व्यावहारिक रूप देने के साधन—राजनीतिक दल, अपनी कार्य-प्रणाली में इतनी सख्ती और कठोरता का प्रयोग करते हैं कि इनका अपने सदस्यों पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है। इससे आज की राजनीतिक व्यवस्थाओं में जनता के प्रतिनिधि वास्तव में दलीय अनुशासन के कारण दल की नीतियों को व्यावहारिक बनाने का यत्न मात्र रह जाते हैं। उनकी अपनी कोई स्वतन्त्रता नहीं रहती है। दल के विरुद्ध कोई भी कार्य सहन नहीं किया जाता है। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने श्री श्रीमती इन्दिरा गांधी को, जो प्रधान मंत्री के सर्वोच्च पद पर थी, दल विरोधी कार्य के कारण दल से निष्कासित कर दिया था। इससे स्पष्ट है कि कठोर दलीय अनुशासन के कारण राज-नीतिक प्रतिनिधियों की भूमिका बहुत कुछ बदल गई है।

(2) राजनीतिक प्रतिनिधियों की भूमिका को सबसे अधिक तो सरकार की दिन प्रतिदिन बढ़ती हुई गतिविधियों ने प्रभावित किया है। आज के राज्य पुलिस राज्य (police states) नहीं रहे हैं। अब सरकारें केवल कानून व व्यवस्था तथा सुरक्षा का कार्य ही नहीं करती हैं बल्कि लोक-कल्याण का कार्य भी सरकारें करती हैं। इससे सरकारों के कार्यों में अप्रत्याशित वृद्धि ही नहीं हुई है, बरन मनुष्य-जीवन का कोई ऐसा पहलू शेष नहीं बचा है जिसमें सरकार का सहयोग और सहायता नहीं रहती हो। आज के युग में सरकारें आन्तरिक दृष्टि में ही नहीं बाहरी दृष्टि से भी अनेक कार्य करने लगी हैं। वैज्ञानिक व तकनीकी प्रगति ने विभिन्न राष्ट्रीय व्यवस्थाओं में सहयोग को इतना बड़ा दिया है कि सरकारें बिशेषो से विचार विनिमय का काम हर क्षण करती रहती हैं। सरकारों के कार्यों में यह वृद्धि, प्रतिनिधियों के कार्यों में भी वृद्धि और विविधता लाती आ रही है। निर्वाचित प्रतिनिधि दिन प्रतिदिन नये नये कार्यों में जुटाए जा रहे हैं।

(3) निरंकुश व्यवस्थाओं में भी वैधता (legitimacy) की प्राप्ति के लिए राजनीतिक दलों का सहारा लिया जाता है, परन्तु इनसे भिन्न वह व्यवस्थाएँ हैं जहाँ केवल एक ही दल बनाने की सर्वप्रधान व्यवस्था होती है। साम्यवादी देशों की ही यह विशेषता हो ऐसा नहीं कहा जा सकता है। अनेक नवोदित राज्यों में शासक दल अपना एकाधिकार संविधान में जोड़ तोड़ करके प्राप्त कर लेता है। बर्मा व मंगला देश (दोनों मुजोव के समय) में ऐसे ही एकाधिकारवादी राजनीतिक दल संविधान द्वारा स्थापित हैं। ऐसी एकादलीय राजनीतिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक प्रतिनिधित्व विनिष्ट प्रकार का बन जाता है। ऐसे राज्यों में प्रतियोगी राजनीति (competitive politics) का अभाव राजनीतिक प्रतिनिधियों के कार्यों को उन राजनीतिक व्यवस्थाओं के प्रतिनिधियों से, जहाँ प्रतिस्पर्धात्मकता विद्यमान होती है, भिन्न प्रकार का बना देती है।

(4) दूसरे महायुद्ध के बाद एशिया और अफ्रीका में नये राष्ट्रीय राज्यों का उदय हम सताब्दी की सबसे महत्वपूर्ण बात मानी गई है। इन राज्यों में राजनीतिक प्रणालियों की विविधता ही प्रमुख बात नहीं है। इन राज्यों में आर्थिक, सामाजिक व सांस्कृतिक विविधताएँ इतनी अधिक हैं कि इन राज्यों की सरकारों के कार्यों पर आचार्य जगत की

सरकारों के कार्यों में बहुत पेचीदा तथा व्यापक बन गए हैं। इन राज्यों में समाजों के पुनर्गठन की चुनौतियों के साथ ही साथ आर्थिक व सांस्कृतिक समस्याएँ भी कम भयंकर नहीं हैं। अनेक देशों में राजनीतिक विकास के प्रयत्न लोकतन्त्रों की ही छतरे में ढालते वाले बनते जा रहे हैं। इसलिए ऐसे राज्यों में लोकतन्त्र की रक्षा का ही कार्य नहीं बरन नागरिकों में लोकतन्त्र की घेष्ठता का प्रचार भी महत्वपूर्ण बन जाता है। यही कारण है कि एशिया और अफ्रीका के राजनीतिक समाजों में राजनीतिक प्रतिनिधि बहुत ही कठिन भूमिका निभाने के लिए राजनीतिक अण्डे में उतरने के लिए बाध्यता कर दिया जाता है।

(5) आज के राजनीतिक समाजों में हिंसा का प्रचलन बढ़ रहा है। आए दिन राजनीतिक नेताओं का अपहरण व हत्याएँ होने लगी हैं। राजनीतिक प्रतिनिधियों के जीवन को घमकियों की गणना ही कठिन है। राष्ट्रीय स्तर से यह हिंसा का दौर अब अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर भी बढ़ने लगा है। इतना ही नहीं, आन्दोलनवादी राजनीति में लोकतन्त्रों का केवल एतिया व अफ्रीका में हो गया पौटना शुरू नहीं किया है, बरन सुदृढ़ता से स्थापित लोकतन्त्रों में भी अपना प्रभाव दिधाना शुरू कर दिया है। यह नई भूमिती राजनीतिक प्रतिनिधियों की भूमिका में बहुत हेर-फेर के लिए जिम्मेदार है।

(6) सैनिक तानाशाही शासन, एशिया और अफ्रीका में आज आम बात बन गई है। इनकी विशेषता इस बात में है कि इनमें अत्यधिक अस्थिरता रहती है। एक के बाद दूसरा सैनिक तानाशाह सत्ता में आता रहता है। अब सैनिक उथल-पुथल कुछ राज्यों में तो इतनी आम हो गई है कि ऐसे परिवर्तन विशेष निश्चित नहीं करते हैं, परन्तु इन राज्यों में अनेक सैनिक शासक सर्वशानिकता का दिघापा करते रहे हैं। पाकिस्तान में राष्ट्रपति अय्यूब खान ने 1962 में संविधान बनाकर न केवल राष्ट्रपति के चुनाव ही कराए बरन एक राजनीतिक दल का भी गठन किया था। इस प्रकार की परिस्थितियों में राजनीतिक प्रतिनिधियों की भूमिका नया अर्थ ही नहीं रखती बल्कि बहुत कुछ विशेष भी बन जाती है।

इन कारणों व बिकासों के विवेचन से स्पष्ट है कि राजनीतिक प्रतिनिधियों के कार्य न केवल बड़े ही हैं बल्कि बहुत व्यापक और जटिल भी बन गए हैं। इनकी भूमिका राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति से इतनी जुड़ी हुई है कि व्यवस्था में प्रकृति सम्बन्धी कोई भी परिवर्तन इनके कार्यों में भी परिवर्तन सा देता है। इसी कारण इनके कार्यों की सूची बनाना आसान नहीं लगता है। फिर भी कुछ लेखकों ने इस दिशा में प्रयत्न किया है। डेविड ऐप्टर³ ने राजनीतिक प्रतिनिधियों के कार्यों की एक ऐसी ही सूची बनाई है, जो भौकतान्त्रिक व अलोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं, आर्थिक विकास के सभी स्तरों के समाजों तथा राजनीतिक विकास के सभी स्तरों वाले समाजों में राजनीतिक प्रतिनिधियों पर सामान रूप से लागू होती मानी गई है। ऐप्टर ने इनके तीन प्रमुख कार्य बताए हैं। पहला

³David E. Apter, *The Politics of Modernization*, Chicago, University of Chicago Press, 1965, p. 171.

कार्य है केन्द्रीय नियन्त्रण (central control), वा दूसरा कार्य गन्तव्य निर्धारण (goal specifications) वा तथा तीसरा कार्य संस्थात्मक साम्य (institutional coherence) का है।

(1) केन्द्रीय नियन्त्रण से ऐंष्टर का तात्पर्य प्रतिनिधि द्वारा राजनीतिक व्यवस्था में अनुशासन बनाए रखने से है। कोई भी राजनीतिक व्यवस्था अनुशासन बिना अधिक दिन नहीं चल सकती है। अगर राजनीतिक प्रतिनिधि अनुशासन और व्यवस्था बनाए रखने में प्रभावशाली भूमिका अदा नहीं करते हैं तो उनकी हटाने की पृष्ठभूमि बनने लगती है और जनता उसके लिए शान्ति तक का सहारा लेती है। वास्तव में राजनीतिक प्रतिनिधि होते ही इसलिए हैं कि समाज में व्यवस्था बनाए रखकर शान्तिपूर्ण परिवर्तन का साधन जुटाएँ। इसलिए राजनीतिक व्यवस्था की किसी भी प्रकृति को न हो, राजनीतिक प्रतिनिधियों को व्यवस्था के लिए केन्द्रीय नियन्त्रण का महत्वपूर्ण कार्य करना ही होता है। इस कार्य में उनकी सफलता ही उनके राजनीतिक कार्यकाल का निर्णायक होती है।

(2) गन्तव्य निर्धारण का कार्य भी समाज में राजनीतिकों द्वारा ही होता है। हर राजनीतिक समाज में अपने मूल्य, मान्यताएँ और आस्थाएँ होती हैं। इनको ध्यान में रखकर सम्पूर्ण राजनीतिक समाज के लिए गन्तव्यों और उन गन्तव्यों तक पहुँचने के साधन के रूप में नीतियों का निश्चय भी राजनीतिक प्रतिनिधि ही करते हैं। उनका कार्य इस प्रकार के निश्चय तक ही सीमित नहीं होना है, बरन उन्हें ही विभिन्न नीति विकल्पों में से कुछ का चुनाव करना होना है। साथ ही अनेक कार्यक्रमों में, साधनों के अनुसार प्राथमिकताएँ निश्चित करना भी आवश्यक होता है और इसमें भी उन्हीं की ही भूमिका प्रमुख रहती है। इस तरह राजनीतिक प्रतिनिधि हर राजनीतिक समाज के लिए सध्यों, नीतियों व कार्यक्रमों का निर्णायक होता है और उन्हीं के द्वारा इनमें प्राथमिकताओं का क्रम तय होना होता है। इससे तात्पर्य उनकी नीति निर्धारण में सहभागिता से है।

(3) राजनीतिक व्यवस्थाओं में अनेक प्रकार की राजनीतिक संस्थाएँ होती हैं। यह संस्थाएँ अनेक स्तरों पर भी हो सकती हैं। साथ ही सामाजिक, धार्मिक आर्थिक व सांस्कृतिक संरचनाओं, संस्थाओं व व्यवस्थाओं का हर समाज में जाल-सा बिछा रहता है। इनमें अनेक संस्थाएँ परस्पर अनन्य (exclusive) व कई बार विरोधी लक्ष्य अपना लेती हैं इससे समाज में तनाव व विचार उत्पन्न होत हैं। ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न नहीं हों, इसके लिए संस्थाओं का नव निर्माण, उनमें सुधार और बदली हुई परिस्थितियों से उनका अनुकूलन (adaptation) किया जाना आवश्यक हो जाता है। यह कार्य राजनीतिक शक्ति के धारका द्वारा ही सम्भव हो सकता है, क्योंकि कई बार संस्थात्मक साम्य (institutional coherence) की स्थापना में शक्ति का प्रयोग करने की परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं। राजनीतिक प्रतिनिधि ही ऐसी शक्ति के प्रयोग का अधिकार रखने के कारण इस कार्य की कुशलतापूर्वक कर सकता है।

उपरोक्त कार्य राजनीतिक प्रतिनिधियों के द्वारा हर प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था

में सम्पन्न होते हैं, परन्तु लोकनान्तिक व्यवस्थाओं में इनकी भूमिका इन कार्यों तक ही सीमित नहीं रहती है। वैसे भी उपरोक्त कार्य इतने सामान्य हैं कि इनके निष्पादन में राजनीतिक व्यवस्था के अन्य घटक भी महत्वपूर्ण योगदान देते हुए प्रतीत होते हैं। वैसे भी यह तीनों कार्य अपने आपमें इतने अस्पष्ट हैं कि इनमें सभी कार्य सम्मिलित किए जा सकते हैं। राजनीतिक प्रतिनिधियों के कार्य कुछ विशिष्ट ही होते हैं। ए० एच० बिन्स⁴ की मान्यता है कि हर राजनीतिक प्रतिनिधि कुछ सामान्य कार्य तथा अनेक विशिष्ट कार्य करते हैं। यह कार्य दो शीर्षकों के अन्तर्गत विभक्त किए जा सकते हैं— (1) सामान्य कार्य (general functions), (2) विशिष्ट कार्य (specific functions)

राजनीतिक प्रतिनिधि के सामान्य कार्य (General Functions of a Political Representative)

राजनीतिक प्रतिनिधि द्वारा सम्पादित सामान्य कार्य पाँचों रूप में तीन कहे जा सकते हैं।

पहला कार्य लोकप्रिय नियंत्रण (popular control) का है। सरकार जनता के लिए कार्य करती रहे यह राजनीतिक प्रतिनिधि द्वारा ही सम्भव बनाया जाता है। प्रतिनिधि जनता की सत्ता धरोहर के रूप में प्राप्त नहीं करता बरन् उसे यह सत्ता निश्चित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए दी जाती है। इस सत्ता का सरकार (यहाँ सरकार का प्रयोग कार्यपालिका के लिए किया गया है) दुरुपयोग नहीं करे इसके लिए सरकार पर नियंत्रण व्यवस्था अनिवार्य होती है। जनता का यह नियंत्रण, उसके द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा ही रखा जाता है। इस प्रकार, राजनीतिक प्रतिनिधि सरकार की सत्ता के जनहित में ही प्रयोग की व्यवस्था का कार्य करता है। इस लक्ष्य से सरकार विमुख नहीं होने पाये इस दृष्टि से प्रतिनिधि उस पर नियंत्रण रखता है। यह नियंत्रण सामान्यतया समर्पण वापस लेने की घमकी द्वारा या कुछ विशेष अवस्थाओं में विरोध करके रखा जाता है। इस प्रकार, प्रतिनिधि जनता की तरफ से सरकार पर नियंत्रण रखने का कार्य अनिवार्यतः करने के लिए बाध्य ही होते हैं।

दूसरा कार्य नेतृत्व देने से सम्बन्धित है। आम व्यक्ति की न तो राजनीतिक कार्यों में विशेष रुचि होती है और न ही सब व्यक्ति भासन कार्य में हर समय सहभागी रह सकते हैं। ऐसी अवस्था में जनता के लिए नीति निर्धारण का कार्य प्रतिनिधियों के सहयोग से सरकार द्वारा ही किया जाता है। अतः प्रतिनिधियों को नीति निर्धारण में न केवल पहल (initiative) ही करनी होती है बल्कि उन्हें इस सम्बन्ध में समुचित नेतृत्व भी देना होता है।

तीसरा कार्य व्यवस्था बनाये रखने (system maintenance) का है। यह कार्य अपने आपमें बहुत महत्वपूर्ण दिखाई देता है। राजनीतिक समाजों में व्यवस्था का बना

रहना अन्य सभी कार्यों की सुचारुता के लिए आधारभूत है। अगर समाज में व्यवस्था ही न रहे पाए तो नेतृत्व व लोकप्रिय नियंत्रण का प्रश्न ही नहीं उठता है। इसलिए राजनीतिक प्रतिनिधि राजनीतिक व्यवस्था को सुदृढ़ रूप से चलाने और उसको बनाए रखने में जनता का समर्थन प्राप्त करने का कार्य करता है।

राजनीतिक प्रतिनिधि के विशिष्ट कार्य (Specific Functions of a Political Representative)

उपरोक्त सामान्य कार्यों का सम्पादन तो राजनीतिक प्रतिनिधि करता ही है पर उसको इनमें भी कुछ विशिष्ट कार्य भी करने होते हैं। इन्हीं कार्यों को लेकर राजनीतिक प्रतिनिधि जनता व सरकार के बीच की बड़ी बनता है। संक्षेप में यह कार्य इस प्रकार हैं—

(1) अनुक्रियामयता (responsiveness) का कार्य—इससे सरकार की, अर्थात् नीति के निर्धारकों की, जनमत और जनहित के प्रति सचेतता का तात्पर्य है। यह राजनीतिक प्रतिनिधि का कार्य है कि वह सरकार को जनता के हित साधन का माध्यम बनाए रखे। प्रतिनिधि ही सरकार को सतर्क, सचेत व सावधान करते रहते हैं। जनता के बदलते तैयारी से सरकार को जागृत करते हैं और समर्थन वापस लेने की धमकी से सरकार को जनमत व जनहित के प्रति जागरूक रखते हैं।

(2) जवाबदेही (accountability) का कार्य—सरकार अपने अधिकारों का प्रयोग करते समय जो भी कार्य करती है उनके लिए उसको उत्तरदायी रखना आवश्यक है। सरकार की सचेतता ही काफी नहीं है। उसको अपने हर कार्य का उत्तरदायित्व भी निभाना होता है। अगर वह ऐसा नहीं करती है तो प्रतिनिधि उसको ऐसा करने की अवस्था में लाने का कार्य करते हैं। सरकार का जनता के प्रति उत्तरदायित्व लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं का आधार है क्योंकि ऐसी व्यवस्थाओं में सरकार, सत्ता के अन्तिम धारक—जनता की सेवक ही होती है। प्रतिनिधि उसको सेवक के रूप में रखने की व्यवस्था करे यह आवश्यक है।

(3) नेताओं को शांतिपूर्वक ढंग से बदलने का कार्य (Peaceful change of leaders)—अगर किसी राजनीतिक व्यवस्था में प्रतिनिधियों के सब प्रयत्न राजनीतिक नेताओं को जनहित के प्रति जागरूक व उत्तरदायी न रख सकें तो उनको बदलने की व्यवस्था अनिवार्य हो जाती है। जनहित की अवहेलना जन विरोध को इतना बड़ा सकती है कि नेताओं को हटाने के लिए हिंसात्मक क्रान्ति का सहारा लें लिया जा सकता है। जनता स्वयं यह कदम उठाने के लिए बाध्य हो इससे पूर्व ही नेताओं में बदलाव की व्यवस्था करना राजनीतिक प्रतिनिधि का ही कार्य है। उनके द्वारा ऐसे नेताओं के स्थान पर दूधरे नेताओं को लाने का कार्य सम्पन्न होने पर ही राजनीतिक व्यवस्था को टूटने से रोका जा सकता है। प्रधानमंत्री और मन्त्रिमण्डलों के हेर-फेर में प्रतिनिधियों की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण रहती है। निश्चित अवधि वाले पदाधिकारियों को अवधि से पूर्व हटाने के लिए महाविमोच (impeachment) तक का सहारा प्रतिनिधि लेते रहे हैं। इससे

स्पष्ट है कि प्रतिनिधियों का कार्य आवश्यकता पड़ने पर सत्कारुण्य नेताओं के स्थान पर नये नेताओं को लाने की सुगमवस्था करना भी है।

(4) नेतृत्व (leadership) का कार्य—राजनीतिक प्रतिनिधि राजनीतिक नेताओं की भर्ती (recruitment of political leaders) और उसके लिए जनता का समर्थन उपलब्ध कराने के कार्य का नेतृत्व भी करता है। लोकतन्त्र में नेता अन्ततः जनता में से ही आते हैं। इसलिए भावी नेताओं का चयन व उनका शासन कार्य में प्रशिक्षण इन्हीं प्रतिनिधि नेताओं द्वारा होता है।

(5) उत्तरदायित्व (responsibility) का कार्य—यहाँ उत्तरदायित्व का अर्थ नेताओं की दूरगामी (long term) राष्ट्रीय हितों तथा तात्कालिक दबावों के प्रति संवेदनशीलता से है। नेता दूर के राष्ट्रीय उद्देश्यों की धृष्टि पर आने वाले दबावों और भागों के कारण झुला नहीं दें इसके लिए उन्हें बराबर प्रोत्साहित करते रहने की आवश्यकता रहती है। प्रतिनिधि उनके इस कार्य में हाथ बढ़ाते हैं तथा जन समर्थन को अनुकूल रखने में सहायता करते हैं।

(6) औचित्यता (legitimacy) बनाए रखने का कार्य—कोई भी सरकार सत्ता की वैधता के अभाव में अधिक दिन नहीं चल सकती। राजनीतिक नेताओं की शासन सत्ता की वैधता प्रतिनिधि ही सम्भव बनाते हैं। प्रतिनिधि ही जनता में सरकार में नेताओं के प्रति आस्था और उनके शासन करने के अधिकार की वैधता का विचार प्रसारित व प्रचारित करते हैं। इस तरह प्रतिनिधि, सरकार को ऐसी वैधता से सुक्त बनाने का कार्य करते हैं जिससे सरकार की सत्ता को अनावश्यक चुनौतियों व विरोधों का सामना नहीं करना पड़े।

(7) समर्थन या सहमति (consent) उपलब्ध कराने का कार्य—सरकारों की विशिष्ट नीतियों व कार्यक्रमों पर जनता की सहमति का बना रहना आवश्यक है। प्रतिनिधि संचार की धाराओं (channels of communications) पर माध्यमों की व्यवस्था करता है जिससे सरकार अपनी विशिष्ट नीतियों के लिए जनता का समर्थन प्राप्त करती रह सके। स्वयं प्रतिनिधि भी सरकार की नीतियों को समर्थन जुटाने का महत्वपूर्ण सम्प्रेषक रहता है।

(8) दबाव शमन (relief of pressures) का कार्य—राजनीतिक समाज में नागरिकों की शिकायतें दबाव शमन के अभाव में आतंककारी रूप ग्रहण करने की सम्भावना रहती है। प्रतिनिधि सतप्त (aggregated) नागरिकों की शिकायतों रूपी भाप (steam) को रचनात्मक गतिविधियों की तरफ प्रवाहित करने की सुरक्षा कली (safety valve) का कार्य करते हैं और सम्भावित आतंकियों को वैधानिक गतिविधियों में व्यस्त करते उन्हें निहत्था कर देते हैं। प्रतिनिधियों द्वारा ही राजनीतिक व्यवस्था पर आने वाले दबावों का शमन हो सकता है क्योंकि उनकी जनता से सम्पर्कता होती है।

हर राजनीतिक व्यवस्था में प्रतिनिधि उपरोक्त विशिष्ट कार्य सम्पादित करते हैं, परन्तु जिस राजनीतिक व्यवस्था में प्रतिनिधित्व पूर्णतया विकसित होता है, वहाँ उन्हें यह कार्य लगातार करने होते हैं। इन कार्यों का समुचित सम्पादन होने पर ही राजनीतिक

व्यवस्था में स्थायित्व व गतिशीलता बनी रह सकती है। इन कार्यों द्वारा ही राजनीतिक व्यवस्था में विकास का वातावरण बनता है। राजनीतिक नेता वैध रहने हैं और से सम्पूर्ण व्यवस्था सुचारु रूप से कार्य करती रहनी है। राजनीतिक प्रतिनिधियों के कार्यों के वर्णन से यह प्रश्न उठता है कि प्रतिनिधि का निर्वाचको के साथ क्या सम्बन्ध हो? क्या प्रतिनिधि निर्वाचको के हाथ में कठपुतली बना रहे और केवल वही कार्य करे जिन्हे करने का उसे निर्वाचक आदेश दें? अगर वह ऐसा नहीं करे तो क्या वह सही अर्थों में उसका प्रतिनिधि बना रहेगा? यह ऐसे जटिल प्रश्न हैं जिनका ह्रा या ना में उत्तर नहीं दिया जा सकता। इस सम्बन्ध में किसी प्रकार का निष्कर्ष निकालने से पहले उन सिद्धान्तों का उत्तर देकर आवश्यक है जो प्रतिनिधियों के निर्वाचको के साथ सम्बन्धों को लेकर प्रचलित हैं। यह सिद्धान्त हैं।— (1) आदिष्ट प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त (Theory of Instructed Representation), (2) आदेशहीन प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त (Theory of uninstructed Representation)।

(1) आदिष्ट प्रतिनिधित्व का अर्थ प्रतिनिधि के, निर्वाचको के आदेश के अनुसार, कार्य करने से लिया जाता है। ऐसे प्रतिनिधित्व में, प्रतिनिधि की अपनी इच्छा कुछ भी महत्व नहीं रखती है। वह केवल निर्वाचको की इच्छा को अभिव्यक्त करता है। वह हर प्रकार का निर्णय निर्वाचकों की आज्ञा या स्पष्ट आदेश के अनुरूप ही कर सकता है। प्रतिनिधित्व का यह रूप, वर्तमान की तेजी से बदलती राजनीतिक परिस्थितियों में एक तरह से अभावहारिक बन गया है। जैसे भी प्रतिनिधित्व ने इस सिद्धान्त को उचित नहीं कहा जा सकता, क्योंकि आज की विषम परिस्थितियों में प्रतिनिधियों को न तो विवेकपूर्ण आदेश दिए जा सकते हैं और अगर यह सम्भव भी हो तो यह आदेश किस तरह दिन प्रतिदिन देने की व्यवस्था हो, इसका कोई उपाय नहीं हो पाता है। इसके अलावा भी विधि निर्माण का कार्य इतना पेचीदा बठिन और बढ़ गया है कि कोई भी प्रतिनिधि हर बात पर निर्वाचको द्वारा निर्देशित नहीं हो सकता। इस गति से परिवर्तित न होने वाली घटनाओं तथा समस्याओं के कारण प्रतिनिधियों को हर रोज नई परिस्थितियों का सामना करना पड़ता है। अतः चुनाव के समय निर्वाचको के समक्ष की गई नीति सम्बन्धी घोषणाओं पर अटल रहना किसी भी प्रतिनिधि के लिए सम्भव नहीं होता है। इसके अलावा भी वर्तमान निर्वाचित प्रणाली के अंतर्गत, आदिष्ट प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त दलीय व्यवस्था के कारण निरर्थक बन जाता है। आधुनिक युग में चुनाव दलीय आधार पर होते हैं। मतदाना किसी व्यक्ति विशेष को नहीं, बल्कि राजनीतिक दलों के कार्यक्रमों के आधार पर मत देते हैं। दल अपनी नीतियों को जनता के सामने रखने हैं और विजयी उम्मीदवार वास्तव में उस दल की नीतियों का जनना के समर्थन किया है, वा सकेत मात्र होते हैं। विजयी दल अपनी नीतियों को क्रियान्वित करत हैं न कि हर मतदाता या प्रतिनिधि की नीतियों को। वैसे भी, मतदाताओं या प्रतिनिधियों की नीतियों का व्यावहारिक रूप दलीय माध्यम से ही प्रकट हो सकता है। अतः यह व्यावहारिक नहीं लगता कि कोई प्रतिनिधि निर्वाचकों के आदेश के अनुसार ही कार्य करे। यही कारण है कि आदिष्ट प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त हमेशा से ही अमान्य, व्यापविष्ट, बसपत, अवैधानिक व गलत माना

जाता रहा है।

(2) आदेशहीन प्रतिनिधित्व के सिद्धांत के अनुसार प्रतिनिधिगण निर्वाचकों के अभिकर्ता (agent) मात्र नहीं रहते हैं। वे निर्वाचकों के अधीन होते हुए बल्कि उनके ही आदेश के अनुसार कार्य नहीं करते हैं। वैसे भी संवैधानिक व व्यावहारिक दृष्टिकोणों से यह उचित नहीं लगता है कि कोई प्रतिनिधि हमेशा निर्वाचकों व आशयों के अनुसार या निर्वाचन व समय की गई प्रतिज्ञाओं के अनुसार ही कार्य करे। इस कारण वर्तमान धारणा के अनुसार आदेशहीन प्रतिनिधित्व का सिद्धांत ही तक सम्मत लगता है। प्रतिनिधि व वार्डों का वजन बहुत ही दिया जा रहा है। प्रतिनिधि इन विविध कार्यों को ठीक ढंग से ही कर सकता है जब उसकी वस्तु कुछ स्वतंत्रता प्राप्त रहे। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि वह जो चाह कर सकता है। वास्तव में दलीय अनुशासन की बंधनता के कारण प्रतिनिधियों की स्वतंत्रता बहुत ही वस्तु कुछ बढ़ जाती है। इसकी ओर प्रतिनिधित्व करना तो प्रतिनिधित्व की भावना को ही खम करना होता है। इसलिए यही निष्कर्ष निकलता है कि प्रतिनिधि और निर्वाचकों के सम्बंध में कुछ सुनिश्चित रूप से निर्धारित करना अनिवार्य है। जान बूझ चुनाओं का डर प्रतिनिधि का नहीं ज्यों में प्रतिनिधित्व करने की ठान व्यवस्था नहीं जा सकती है। इसी के कारण यह मनन की स्वतंत्रता व ग्याह पर जानी जिम्मेदारियाँ ठीक ढंग से पूरी करता रहता है। इसलिए आजका प्रतिनिधि निर्वाचन का ध्वज अभिकर्ता ही नहीं बल्कि उनकी हित साधना व हित स्वच्छित नीतियों का निवारण भी है।

प्रतिनिधित्व के अर्थ में प्रचारों व विचारों में प्रतिनिधियों के कार्यों की व्यापकता का आभास मिलता है। वार्डों व विचारों से यह और भी स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक व्यवस्था में प्रतिनिधियों की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण रहती है। ऐसी भूमिका अदा करने का प्रतिनिधियों के सम्बंध में यह प्रश्न उठता है कि इनका निर्वाचन किस प्रकार किया जाए? निर्वाचन सम्बंधी यह प्रश्न निर्वाचन प्रणालियाँ में सम्बंधित है। इसलिए आगे के पृष्ठों में इस प्रश्न का उत्तर की प्राप्ति के लिए निर्वाचन की विभिन्न प्रणालियों का वर्णन किया जा रहा है।

निर्वाचन प्रणालियाँ अर्थ व परिभाषा

(ELECTORAL SYSTEMS MEANING AND DEFINATION)

लोकतांत्रिक के उदय के साथ ही चुनावों का राजनीतिक प्रक्रिया में महत्व बढ़ने लगा था और इसके साथ ही निर्वाचन प्रणाली में हर फर के परिणामों पर सम्भीरता से विचार होता आया है। आज की लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में तो निर्वाचन प्रणाली की किसी विशेष व्यवस्था का प्रयोग कर सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की प्रकृति को बदला जाना चला है। राजनीतिक दलों के आधार पर चुनावों में मतदान व निर्वाचन प्रणाली के प्रश्न को और भी गंभीर बना दिया है। क्योंकि निर्वाचन प्रणालियाँ दलीय व्यवस्था की प्रकृति का भी निर्णायक होन लगी है। एक विशेष प्रकार का निर्वाचन प्रणाली का

उपयोग राजनीतिक समाज में दल व्यवस्था के एक विवेक प्रकार के विकसित होने या समाप्त होने का मार्ग तैयार करता है। इस कारण विभिन्न निर्वाचन प्रणालियों का अध्ययन विस्तार से करना आवश्यक है परन्तु इससे पहले कि निर्वाचन प्रणालियों के प्रकारों और उनके गुणो-बदगुणों का वर्णन करें, इसका अर्थ समझना उपयोगी रहेगा।

निर्वाचन प्रणाली की सीमित और विस्तृत दोनों ही रूपों में व्याख्या की जा सकती है। सुकुचित अर्थ में निर्वाचन प्रणाली किसी राजनीतिक व्यवस्था में स्थान या सीटों के वितरण के रूप में देखी जाती है। यह किसी राज्य में मत वितरण (distribution of votes) के आधार पर स्थानों का निर्धारण करने की व्यवस्था है। यह मतदाताओं की निर्वाचन संझों में संगठित करने तथा वे किस प्रकार के नेताओं की शासकों के रूप में चाहते हैं इस सम्बन्ध में अपनी पसंदें (preferences) अभिव्यक्त करने की व्यवस्था है। इस अर्थ में निर्वाचन प्रणाली एक ऐसी प्रविधि है जिसके द्वारा किसी राजनीतिक समाज में निर्वाचक अपने मतों को अपनी इच्छानुसार अभिव्यक्त करते हैं। व्यापक या सामान्य अर्थ में निर्वाचन प्रणाली, निर्वाचकों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों के साथ ही साथ चुनाव उम्मीदवारों व राजनीतिक दलों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों के निश्चायक के रूप में देखी जाती है। अर्थात् निर्वाचन प्रणाली इस बात का निश्चायक होती है कि किसी राजनीतिक समाज में मताधिकार किस किस नागरिक को प्राप्त होगा तथा कौन-कौन सी शर्तें पूरी करने वाले व्यक्ति और राजनीतिक दल चुनाव में उम्मीदवार होने या उम्मीदवार छोड़े करने का अधिकार रखेंगे। निर्वाचन प्रणाली के दोनों ही अर्थों से स्पष्ट है कि यह केवल स्थान वितरण व्यवस्था ही नहीं है बल्कि इसके द्वारा मताधिकार के आधारों का निश्चय तथा चुनाव लड़ने की उन शर्तों का नियमन भी होता है जो चुनाव में उम्मीदवार बनने से पूर्व किसी व्यक्ति या राजनीतिक दल को अनिवार्यतः पूरी करनी होती है। इस प्रकार निर्वाचन प्रणाली की व्याख्या निम्नलिखित तीन रूपों में की जा सकती है— (क) निर्वाचन प्रणाली, निर्वाचकों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों के निश्चायक के रूप में। (ख) निर्वाचन प्रणाली, चुनाव उम्मीदवारों व दलों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों के निश्चायक के रूप में। (ग) निर्वाचन प्रणाली, स्थानों के वितरण के रूप में।

इन तीनों ही अर्थों में इसकी विस्तृत व्याख्या करने पर ही इसका महत्व व राजनीतिक व्यवस्थाओं पर इसका प्रभाव समझा जा सकता है।

निर्वाचकों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों के निश्चायक के रूप में निर्वाचन प्रणाली (Electoral System as a Determinant of Conditions to be fulfilled by Electors)

निर्वाचकों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों के निश्चायक के रूप में निर्वाचन प्रणाली 'सार्वजनिक मताधिकार' तथा 'सीमित मताधिकार' के आधारों की निर्णय व्यवस्था को कहते हैं। इसका तात्पर्य सबको या कुछ को मताधिकार देने के आधारों का स्पष्टीकरण करने से है। हर राजनीतिक व्यवस्था में यह प्रश्न उठता है कि क्या सभी व्यक्तियों को मत देने का अधिकार दिया जाए या कुछ व्यक्तियों तक ही इस अधिकार को सीमित

रखा जाए ? इस सम्बन्ध में दो विचार प्रचलित हैं। एक विचार के अनुसार मत देने का अधिकार राज्य के उन निवासियों को छोड़कर जिनको दशा इतनी हीन हो कि उनकी अपनी कोई इच्छा ही न हो, सबको प्राप्त होना चाहिए। यह सार्वजनिक मताधिकार (universal suffrage) का समर्थक विचार है। दूसरे विचार के अनुसार मताधिकार ऐसा अधिकार है जो राज्य द्वारा प्रदान किया जाता है, अतः सबको प्राप्त नहीं होना चाहिए। इस विचार के अनुसार केवल विवेकशील व्यक्तियों को ही निर्वाचन में भाग लेने का अधिकार मिलना चाहिए। यह सीमित मताधिकार (limited suffrage) का विचार है। यहाँ दोनों विचारों के पक्ष या विपक्ष में तर्क प्रस्तुत करने की आवश्यकता नहीं है। आजकल सभी लोकतान्त्रिक राज्यों में सार्वजनिक मताधिकार का प्रचलन है। स्विट्जरलैंड में 1972 से पहले स्त्रियों को मत देने का अधिकार प्राप्त न होने के कारण सार्वजनिक व सीमित मताधिकार के पक्ष व विपक्ष में दलीलों का वर्णन आवश्यक पड़ा जा सकता था। 1972 से वहाँ भी स्त्रियों को इस अधिकार की प्राप्ति ने सीमित मताधिकार को आधुनिक लोकतान्त्रिक भावना के प्रतिबल मानकर अमान्य कर दिया है। यहाँ सार्वजनिक मताधिकार का अर्थ समझना आवश्यक है। सामान्यतया इसका अर्थ हर व्यक्ति को मताधिकार देने से लिया जाता है। इस अर्थ में मताधिकार आज जन्मे शिशु से लेकर पणत व्यक्ति को प्राप्त माना जाएगा। किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में सार्वजनिक मताधिकार की यह अवस्था आज नहीं मानी जाती है। कोई भी राजनीतिक व्यवस्था, बच्चे, अपराधियों व पागल व्यक्तियों को मताधिकार नहीं देती है। इससे स्पष्ट है कि सार्वजनिक मताधिकार भी व्यवहार में सीमित मताधिकार ही है। इसके अनुसार कुछ शर्तें पूरी करने वाला व्यक्ति ही किसी राजनीतिक व्यवस्था में मत देने का अधिकार रखता है, सभी व्यक्ति नहीं रखते हैं। मताधिकार को इन शर्तों का नियंत्रण निर्वाचन प्रणाली कहलाता है। इन शर्तों को दो दृष्टिकोणों से देखा जा सकता है। प्रथम, योग्यताओं (entitlement) के दृष्टिकोण से तथा दूसरे इन मताधिकार की योग्यताओं की व्यवहार में लागू करने के दृष्टिकोण से।

मताधिकार की योग्यताओं का हर निर्वाचन प्रणाली में नकारात्मक और सकारात्मक पक्ष पाया जाता है। नकारात्मक दृष्टि से कुछ योग्यताएँ होने पर मताधिकार सीमित बनता है जबकि सकारात्मक दृष्टि से कुछ योग्यताएँ मताधिकार को व्यापकतम बनाती हैं। इस तरह मताधिकार की योग्यताओं के आधार पर राजनीतिक व्यवस्थाएँ व्यापकतम मताधिकार और सीमित मताधिकार के दो प्रतिमानों में भेजेबद्ध की जा सकती हैं। सामान्यतया व्यापकतम मताधिकार का माप निम्नलिखित संकेतकों (indicators) के द्वारा किया जा सकता है। संक्षेप में यह इस प्रकार है—

(क) वयस्कता—हर राज्य में मत देने का अधिकार केवल वयस्कों को ही दिया जाता है। सार्वजनिक मताधिकार का तात्पर्य वास्तव में वयस्क मताधिकार (adult franchise) से ही होता है। आधुनिक लोकतन्त्रों में इस बात पर अब मतभेद नहीं है। सर्वत्र यह स्वीकार किया जा चुका है कि मताधिकार केवल वयस्कों को ही प्रदान किया जाए। पर वयस्कता की उम्र को लेकर सहमति नहीं है। कई राज्यों में यह 21 वर्ष

माना जाना है तो वही 18 वर्ष में ही व्यक्ति को वयस्क मान लिया जाता है। आजकल वयस्कता की आयु कम करने की मांग बढ़ रही है। ब्रिटेन व अमरीका में इसे इसी दगावरी में घटाकर 18 वर्ष कर दिया गया है। भारत में भी इसे 21 से घटाकर 18 वर्ष करने की मांग बार-बार उठती रही है। वैसे 18 वर्ष की आयु वयस्कता के आधार के रूप में सर्वमान्य होने की सम्भावनाएँ रखती है और निष्ठा भविष्य में नहीं तो भी बहुत जल्दी यह सब राजनीतिक व्यवस्थाओं की निर्वाचन प्रणालियों में स्थान पा लेगी।

(ख) नागरिकता—मताधिकार की दूसरी योग्यता नागरिकता की है। व्यवहार में कोई भी लोकतान्त्रिक राज्य विदेशियों को मताधिकार प्रदान नहीं करता है। इस योग्यता के कारण केवल नागरिक ही राजनीतिक प्रक्रिया में सम्मिलित हो पाते हैं। विदेशियों (aliens) को मताधिकार से वंचित रखने का दर्शन उनकी अन्य राज्य व्यवस्था में निष्ठा में निहित है। वैसे भी विदेशियों को किसी अन्य राज्य में मत देना सैद्धान्तिक व व्यावहारिक दोनों ही दृष्टियों से उपयुक्त नहीं कहा जा सकता है। सैद्धान्तिक दृष्टि से तो यह आपत्ति उठती है कि किसी अन्य राजनीतिक व्यवस्था में रहने वाले व्यक्ति को अपनी व्यवस्था के अलावा मत देने का अधिकार उसके अनाश्रयक हस्तक्षेप को आमंत्रण देना है। व्यावहारिक दृष्टि से, विदेशी व्यक्ति को मताधिकार न देने का कारण उनकी मताधिकार में अभिरुचि का नहीं होना है।

(ग) निवास—किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में कोई भी व्यक्ति प्रवेश के साथ ही मत का अधिकारी नहीं बन जाता है। हर राज्य में कुछ समय तक निवास करने के बाद ही व्यक्ति को मत का अधिकार प्राप्त होता है, परन्तु निवास की अवधि अलग-अलग निर्वाचन प्रणालियों में अलग-अलग दिखाई देती है। एक तरफ कुछ राज्य, कुछ महीनों के निवास के बाद ही मताधिकार प्रदान कर देता है, तो दूसरी तरफ अनेक राज्यों में कुछ वर्षों के निवास के बाद ही मताधिकार प्राप्त हो सकता है। इस सम्बन्ध में कोई सर्वमान्य अवधि का विचार अभी तक नहीं बन पाया है। आज भी अलग-अलग राज्यों में यह अवधि अलग-अलग ही है।

(घ) अपराध—हर राज्य से अपराधियों को मताधिकार से वंचित रखा जाता है। वैसे कुछ राज्यों में कुछ श्रेणियों के अपराधियों को ही मताधिकार नहीं दिया जाता है तथा कुछ अन्य प्रकार के अपराधों से सम्बन्धित व्यक्ति मत का अधिकार रखते हैं। पर एक बात निश्चित है कि किसी भी निर्वाचन प्रणाली में हर तरह के अपराधों का मताधिकार नहीं दिया जाता है। अपराधों के प्रकारों व सजा की अवधि के अनुसार इसमें अन्तर दिखाई देता है। परन्तु सभी राज्यों में कारावास की अवधि के काल में अपराधी का मताधिकार स्थगित रहता है।

उपरोक्त योग्यताएँ मताधिकार को व्यापक बनाने के साथ ही साथ व्यावहारिक व उपयुक्त बनाने के उद्देश्य से ही हर निर्वाचन प्रणाली में व्यवस्थित की जाती हैं। आधुनिक लोकतन्त्रों में मताधिकार का सीमित करने के लिए प्रयुक्त होने वाली कुछ अन्य योग्यताएँ—सम्पत्ति, शिक्षा, धर्म, नस्ल, रंग तथा स्त्रीत्व इत्यादि का अमान्य दर्शन माने जाते हैं। किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में मताधिकार को सीमित करने

की यह शक्तें, जो लोकतन्त्र की भावना का ही वित्तोत्पत्ति नहीं जाती है आम चुनावों (general elections) में मताधिकार का आधार नहीं बनाई जाती है। कुछ राज्यों में इनमें से कुछ को (निष्ठा, धर्म व निवास स्थान) द्वितीय सदन (second chambers) के निर्वाचनों में, मताधिकार को और अधिक सार्वभौम बनाने के लिए प्रयुक्त किया जाता है पर यह सामान्य प्रवृत्ति नहीं है। जहाँ यह प्रचलित है वहाँ भी इसे समाप्त करने की माँग बलवती बनती जा रही है और भविष्य में शायद ही किसी उदार लोकतान्त्रिक व्यवस्था (liberal democratic system) में इस आधार पर मताधिकार को सीमित रखा जाएगा।

निर्वाचकों की पूर्ण शक्तों या योग्यताओं को व्यवहार में लागू करने में जोड़ तोड़ की बहुत सम्भावनाएँ निहित हैं। यह जोड़ तोड़ कई बार जानबूझ कर भी की जा सकती है। इन सम्भावनाओं का मूल्यांकन मताधिकार की विभिन्न पूर्ण शक्तों को लागू करने की विधियों व विवेचन के द्वारा ही सम्भव है। हर निर्वाचन प्रणाली में मताधिकार की योग्यताओं को व्यवहार में लागू करने में निम्न किसी समस्या विशेष द्वारा मतदाताओं के नामों के पंजीकरण (registration) की व्यवस्था होती है अर्थात् हर व्यक्ति का नाम इत्यादि मतदाता सूची (electoral lists) में दर्ज करवा जाना है। यह सूचियाँ सामान्यतया स्थायी होती हैं और हर चुनाव में पहले उन्हें सत्यापित व पूर्ण करवा प्रमाणित किया जाता है तथा नागरिकों को अगर उनका नाम स्थान निर्णय की सूची में नहीं है तो अपना नाम उस सूची में सम्मिलित कराने का अधिकार होता है। चुनाव के समय मतदान में ऐसी मतदाता सूचियाँ में दर्ज नाम वाले व्यक्ति ही भाग ले सकते हैं। यहाँ हम बात में जोड़ तोड़ की जा सकती है कि मतदाता सूचियों को चुनौती व कुछ पहलू ही प्रमाणित किया जाए और नागरिकों द्वारा इसमें अपना नाम सम्मिलित न होने की अवस्था में अपना नाम दर्ज कराने की वगैरह अवधि या कठिन प्रक्रिया निर्धारित कर दी जाए। इस तरह बहुत से व्यक्ति नये मतदाता बनने से वंचित रह जा सकते हैं। उदाहरण के लिए, भारत में 1977 में हुए आम चुनावों के समय कुछ लोगों को यह शिरोधार्य रही थी कि उन्हें अपना नाम मतदाता सूची में सम्मिलित कराने का बहुत कम समय दिया गया था।

मतदाता सूचियों में मतदाताओं का पंजीकरण व्यवहार में मतदान के स्थान का निश्चय भी करना है। मतदाता सूचियाँ, निर्वाचन क्षेत्र (electoral constituency) में निश्चित मतदान केन्द्रों (polling booths) के आधार पर बनती हैं। इससे मतदाता पर यह वगैरह लग जाता है कि वह उसी स्थान के मतदान केन्द्र पर अपने मत का प्रयोग कर सकता है जिस मतदान केन्द्र की मतदाता सूची में उम्मीदवार नाम सम्मिलित है। यह स्थान की पावबंदी भी जोड़-तोड़ व छोट्या-छोटी से वंचना व्यवस्था का रूप में बनाई जाती है। पर इससे वे व्यक्ति भी बचने से वंचित रह जाते हैं जो मतदान के दिन उस स्थान से बाहर हों। इसके लिए डाक मतपत्रों (postal ballot) की व्यवस्था की जाती है। पर यह केवल सरकारी कर्मचारियों तक ही सीमित रहनी होती है अन्यथा इस परिणाम समय पर घोषित करना सम्भव ही नहीं रहेगा। हर व्यक्ति का जो मतदान के दिन

मतदान केन्द्र पर नहीं हो, मत देने की सुविधा डाक मतपत्रों से देना सम्भव नहीं होने के कारण अपेक्षा की जाती है कि हर व्यक्ति मतदान की पूर्ण घोषित निश्चित तारीख को, उस स्थान पर, जहाँ उसका नाम मतदाता सूची में सम्मिलित है, मत देने के लिए उपस्थित रहे। जैसे इसके समायोजन के लिए कई राज्यों⁶ में अनिवार्य मतदान (compulsory voting) की व्यवस्था की जाती है परन्तु अनिवार्य मतदान समस्या का उचित समाधान नहीं कहा जा सकता है। इसमें और नई समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। इस कारण अधिकांश राज्यों में नागरिकों को मतदान सूची में नाम सम्मिलित होने पर ही मतदान में सम्मिलित होने दिया जाता है। इसलिए स्थान का यद्यपि हर निर्वाचन प्रणाली में निर्वाचकों की योग्यताओं को सामू करने में लगाना ही होता है। इससे घोषणा-घड़ी या दो बार मत देने की सम्भावनाओं पर प्रभावशाली रोक भी लगती है।

चुनाव उम्मीदवारों व दलों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों के निश्चायक के रूप में निर्वाचन प्रणाली (Electoral System as a Determinant of Conditions to be Fulfilled by Candidates and Parties)

चुनाव में खड़े होने वाले उम्मीदवारों व चुनाव लड़ने वाले राजनीतिक दलों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों के निश्चायक के रूप में निर्वाचन प्रणाली की व्याख्या करना बहुत ही कठिन है। इस सम्बन्ध में उत्पन्न होने वाली समस्याएँ, शर्तों के समान ही गम्भीर और पेचीदा हैं। इतना ही नहीं, यह शर्तें मत परिणाम को बहुत अधिक प्रभावित करने वाली होती हैं। जैसे एक उम्मीदवार चुनाव प्रचार में खर्च करने के लिए धन जुटा सकता है और दूसरा ऐसा नहीं कर सकता तो इस बात से चुनाव परिणाम बहुत कुछ प्रभावित पाए जाएंगे। इसलिए इन शर्तों के निश्चायक के रूप में निर्वाचन प्रणालियों द्वारा यह व्यवस्था की जाती है कि उम्मीदवारों व राजनीतिज्ञ दलों में नकारात्मक व सकारात्मक दोनों ही दृष्टियों से समानता रखी जाए। इन दोनों का संश्लेष में वर्णन करने पर ही इनकी गम्भीरता व प्रभाव का मूल्यांकन किया जा सकता है।

नकारात्मक दृष्टि से सभी उम्मीदवारों व दलों में समानता रखने की पहली व्यवस्था गुप्त मतदान (secret ballot) के माध्यम से की जाती है अर्थात् मतदाता अपने मतपत्र पर अपनी पसंद का अंकन ऐसे स्थान पर कर सके जहाँ उसे कोई प्रभावित करने वाला न हो और जहाँ उसकी पसंद का किसी को आभास नहीं हो सके। आजकल सभी स्वतन्त्र चुनावों में गुप्त मतदान की व्यवस्था की जाती है। सावित्यतः इस में पहले न केवल इसकी आवश्यकता की जानी थी वरन् मतदान खुला ही होता था, परन्तु बाद में इस द्वारा गुप्त मतदान का फिर अपनाया इस महत्त्व को स्वीकारना है। दूसरी व्यवस्था निविध प्रकार की घोषणाओं में वक्ताव के लिए की जाती है। जैसे घोषणाओं के इतने रूप हो सकते हैं कि इसकी पूर्णतया समाप्त करना असम्भव हो जाता है। मतदाताओं को धमकी, रिश्वत तथा अन्य विधियों में प्रभावित नहीं किया जा सके इसके लिए निर्वाचन

⁶Australia, Belgium, Austria and many Latin American Countries

प्रणालियों में कोई ठोस व्यवस्था करना सम्भव नहीं है। दो बार मतदान देने से लेकर मतदाताओं की निजी चाहों द्वारा मतदान केन्द्र तक पहुँचाना एक प्रकार से उम्मीदवारों में असमानता लाना है। इसलिए सामान्यतया हर निर्वाचन प्रणाली में इनसे बचाव की व्यवस्था कम या अधिक मात्रा में की जाती है, परन्तु यह सब इनके आमूल उम्मूलन में सफल होती हो ऐसा नहीं कहा जा सकता। मतगणना के समय किसी प्रकार का हेर फेर नहीं हो इसके लिए मत पट्टियाँ हर निर्वाचन क्षेत्र में नहीं खोलकर एक स्थान पर उम्मीदवारों व उनके प्रतिनिधियों के समक्ष खाली व मतों की गिनती की जाती है। परन्तु यहाँ भी विरोधी दलों के वैध मतों को नष्ट करने की अनक चाँलें अनदेखी ही रह सकती हैं और इसका कोई कारगर उपाय हो ही नहीं सकता। तीसरी व्यवस्था चुनावों के निष्पक्ष सम्पादन से सम्बन्धित है। सामान्यतया इसके लिए एक संबंधात्मक स्वतन्त्र आयोग का स्थायी रूप से गठन किया जाता है। सम्पूर्ण चुनाव व्यवस्था इसी की देखरेख में पूरी हो पाती है। समानता की नकारात्मक विधियों के विवेचन से स्पष्ट है कि वास्तविक असमानता का उम्मूलन बहुत कठिन है।

सकारात्मक दृष्टि से सभी उम्मीदवारों व राजनीतिक दलों को समान रखने की व्यवस्था करना व्यवहार में अधिक कठिन है। फिर भी आजकल हर निर्वाचन प्रणाली में ऐसी व्यवस्थाएँ सम्मिलित रहती हैं जिससे यथार्थ में समानता बनाई रखी जा सके। इस सम्बन्ध में पहली व्यवस्था उम्मीदवारों द्वारा चुनाव अभियान (campaign) में खर्च की आन वाली घनराशि की सीमा निश्चित करना है। इसका साथ ही उम्मीदवारों को कुछ सुविधाएँ देने की व्यवस्था भी कुछ राज्यों में की जाती है। परन्तु खर्च पर प्रतिबंध व्यवहार में प्रभावी नहीं रहता है। उम्मीदवारों व राजनीतिक दलों द्वारा बिपुल घनराशि खर्च की जाती है और इसकी सीमित करने की व्यवस्थाओं को प्रभावहीनता के कारण असमानता आ जाती है। इसके समाधान के लिए उम्मीदवारों व राजनीतिक दलों को वित्तीय सहायता का विचार प्रस्तुत हुआ है। इसी तरह दूसरी व्यवस्था चुनाव खर्च के लिए सरकारी सहायता देने की मानी गई है। परन्तु जर्मनी, फिनलैंड, स्वीडन व कुछ अन्य राज्यों को छोड़कर दलों की सरकारी कोष से सहायता की बात मान्य नहीं बन पाई है। अगर सब जगह यह स्वीकार कर ली जाए तब भी, क्या यह दलों को दी जाए या उम्मीदवारों की, यह प्रश्न उठता है? अगर यह सहायता उम्मीदवारों को दी जाए तो फिर चुनावों में खड़े होने वालों की वास्तविक आर्थिक सम्भावना है तथा दलों को दी जाए तो इसका क्या आधार अपनाया जाए? यही कारण है कि अधिकांश निर्वाचन प्रणालियों में ऐसी व्यवस्था नहीं की जाती है। वैसे भी इस सहायता से समानता आएगी यह नहीं कहा जा सकता। निजी खर्च के साथ ही साथ सस्याओं व सस्यानों की घनराशि दान व नदो (donations) के रूप में प्राप्त की जाए तो उसको व्यवहार में रोक पाना कठिन है। इससे स्पष्ट है कि उम्मीदवारों व राजनीतिक दलों में गणितीय समानता लाना सम्भव ही नहीं है। साम्यवादी व्यवस्थाओं को छोड़कर अब तक किसी भी निर्वाचन प्रणाली में ऐसी व्यवस्था नहीं जा सकी है जो हर उम्मीदवार और राजनीतिक दल को चुनावों में समानता का आधार उपलब्ध करा सके।

स्थानों के वितरण के रूप में निर्वाचन प्रणाली (Electoral System as an Allocator of Seats)

निर्वाचन प्रणाली मत वितरण के आधार पर स्थानों के निर्धारण की व्यवस्था का नाम है। इस अर्थ में इसे निर्वाचन क्षेत्रों के आकार का निश्चायक भी कहा जा सकता है, क्योंकि स्थानों का निर्धारण निर्वाचन क्षेत्र के आकार पर भी आधारित किया जाता है। जहाँ तक स्थानों के निर्धारण की व्यवस्था करने का प्रश्न है, यह दो तरह से किया जाता है। पहला बहुमत या समाज विघेप में विविधताओं के अनुपात के आधार पर तथा दूसरा एक ही निर्वाचन क्षेत्र में अधिक स्थानों की व्यवस्था करके किया जाता है। इससे स्पष्ट है कि सीटों का निर्धारण जनसंख्या व निर्वाचन क्षेत्र के आकार पर भी आधारित किया जाता है। इस सम्बन्ध में निर्वाचन प्रणालियों में विविधताएँ अधिक पाई जाती हैं। अधिकतर एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र (single member constituency) का ही प्रचलन है। बहुत समाजों में अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधित्व (minority representation) की व्यवस्था करने के लिए बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र (multi-member constituency) का प्रयोग किया जाता है। एक सदस्य वाली प्रणाली में सम्पूर्ण राज्य, क्षेत्रफल अथवा जनसंख्या के आधार पर समान आकार के अनेक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित कर दिया जाता है और प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से एक-एक सदस्य का निर्वाचन होता है। अनेक सदस्य वाली प्रणाली में एक निर्वाचन क्षेत्र से एक से अधिक सदस्य निर्वाचित किए जाते हैं। इसमें भी प्रत्येक क्षेत्र से चुने गये वाले सदस्यों का निश्चय क्षेत्रफल अथवा जनसंख्या के आधार पर ही किया जाता है। इससे स्थानों का वितरण व निर्वाचन क्षेत्र का आकार आपस में सम्बन्धित हो जाता है। स्थानों का निर्धारण, मत वितरण और निर्वाचन क्षेत्र के आकार, दोनों को ध्यान में रखकर ही किया जाता है। इस आधार पर, मोटे रूप से निर्वाचन प्रणालियों को तीन श्रेणियों में विभक्त किया गया है। इनको निर्वाचन प्रणालियों के प्रतिमान कहा जाता है।

निर्वाचन प्रणालियों के प्रतिमान (THE PATTERNS OF ELECTORAL SYSTEMS)

लोकतांत्रिक व राजनीतिक व्यवस्थाओं में चुनावों की अनिवार्यता, निर्वाचन प्रणाली को भी अनिवार्य बना देती है। साधारणतया हर देश की निर्वाचन प्रणाली में कुछ न कुछ ऐसी व्यवस्थाएँ होती हैं कि वह अन्य देशों की निर्वाचन प्रणालियों से भिन्न व अलग ही लगती हैं। वास्तव में निर्वाचन प्रणालियों के उतने ही प्रकार बहे जा सकते हैं जितने लोकतांत्रिक या निर्वाचन की व्यवस्था करने वाले राज्य हैं। परन्तु कुछ आधारभूत बातों को लेकर निर्वाचन प्रणालियों में मोटी समानताएँ भी दृष्टिगोचर होती हैं। इन्हीं समानताओं के आधार पर विभिन्न निर्वाचन प्रणालियों को तीन प्रतिमानों में विभक्त किया जा सकता है। पहला प्रकार बहुमत प्रणालियों का है। दूसरा प्रतिमान निरपेक्ष-बहुमत प्रणालियों का तथा तीसरा, अनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालियों का है। संक्षेप

में इनका वर्णन इस प्रकार है—

बहुमत प्रणालियाँ (Majority Systems)

निर्वाचन की बहुमत प्रणालियों में निर्वाचन के लिए किसी विशेष बहुमत की आवश्यकता नहीं होती है। इन प्रणालियों में निर्वाचित प्रतिनिधि को सभी प्रत्याशियों में सर्वाधिक मत मिलना ही पर्याप्त होता है। अगर किसी निर्वाचन क्षेत्र में चुनाव प्रत्याशियों की संख्या बहुत अधिक है तो इनमें से निर्वाचित व्यक्ति कुछ मतदाताओं के बहुत कम मत प्रतिशत से ही निर्वाचित हो जाता है। बहुमत प्रणालियाँ के तीन प्रकार पाए जाते हैं। पहला प्रकार बहुत्व या सामान्य बहुमत प्रणाली का है। दूसरा, सीमित मत प्रणाली तथा तीसरा, एकल अल्पमतप्रदीप्त मत प्रणाली का है। इनको समझने के लिए इनका विस्तृत वर्णन किया जा रहा है।

(क) बहुत्व या सामान्य बहुमत प्रणाली (Plurality or simple majority system)—यह प्रणाली ब्रिटेन की है। इस प्रणाली का प्रचलन यही से अन्यत्र हुआ है। इसमें एक निर्वाचन क्षेत्र में एक प्रतिनिधि सामान्य बहुमत द्वारा निर्वाचित होता है। हर निर्वाचन क्षेत्र से छप्पे हज़ार बाल अनेक उम्मीदवारों में, जिस उम्मीदवार को सर्वाधिक मत प्राप्त होते हैं वही व्यक्ति उस निर्वाचन क्षेत्र से निर्वाचित होता है। इस प्रणाली में विजयी प्रत्याशी को कुल मतों का पूर्ण या निरपेक्ष (absolute) बहुमत मिलना आवश्यक नहीं है। उदाहरण के लिए, अगर एक निर्वाचन क्षेत्र में पाँच उम्मीदवार एक स्थान के लिए चुनाव लड़ रहे हों और कुल एक लाख मत दिए गए हों तो यह एक लाख मत दान पाँच उम्मीदवारों में ८, ९, १० और ११ को मिलेंगे। अगर मतगणना पर 'क' को पच्चीस हज़ार, 'ख' को बीस हज़ार, 'ग' व 'घ' को दस हज़ार और 'ङ' को पाँच हज़ार मत प्राप्त हुए हों तो इस निर्वाचन क्षेत्र में 'क' को सर्वाधिक मत प्राप्त होने के कारण उसका सभी उम्मीदवारों में सामान्य बहुमत होगा और वह निर्वाचित घोषित होगा। इससे स्पष्ट है कि सामान्य बहुमत प्रणाली में निर्वाचित उम्मीदवार को दिए गए कुल मतों का पूर्ण बहुमत मिलना आवश्यक नहीं है। उपरोक्त उदाहरण में 'क' का केवल २५ प्रतिशत मतों का समर्थन ही उसे विजयी बना देता है तथा अन्य चार उम्मीदवारों में सम्मिश्रित रूप से ७५ प्रतिशत मत विभक्त हो जाने के कारण वे हार जाते हैं।

यह उदाहरण स्पष्ट करता है कि सामान्य बहुमत व्यवस्था में अधिकांश मतदाताओं का प्रतिनिधित्व ही नहीं हो पाता है परन्तु इस प्रणाली की सरलता के कारण यह ब्रिटेन के अलावा अमेरिका, भारत, न्यूजीलैंड, दक्षिण अफ्रीका, श्रीलंका व बंगला देश इत्यादि अनेक देशों में प्रयोग में आती है। ब्रिटेन व अमेरिका में द्विदलीय व्यवस्था के कारण इस प्रणाली के प्रयोग पर आपत्ति नहीं उठाई जाती है क्योंकि व्यवहार में विजयी उम्मीदवार को निरपेक्ष बहुमत मिल जाता है। परन्तु भारत जैसे राज्य में इससे स्थान पर कोई अन्य प्रणाली अपनाने की मांग बढ़ती जा रही है। अन्य राज्यों में भी इसको नहीं अपनाने के कारणों में इस प्रणाली की कमियों व अवयुक्तों का सहारा लिया जाता

रहा है। वैसे यह प्रणाली उन व्यवस्थाओं के लिए श्रेष्ठ है जहाँ चुनाव में केवल दो ही दल भाग लेते हों। ऐसी व्यवस्था में हर स्थान के लिए हर निर्वाचन क्षेत्र में दो ही प्रत्याशी होते हैं और उनमें से एक को अनिवार्यतः निरपेक्ष बहुमत प्राप्त हो जाता है। जहाँ बहुदलीय व्यवस्थाएँ (multi-party system) हैं या निर्दलीय उम्मीदवार भी चुनाव में प्रत्याशी होते हैं, वहाँ इस प्रणाली के अवगुण स्पष्ट सामने आ जाते हैं। ब्रिटेन का उदार दल (Liberal Party) सामान्य बहुमत प्रणाली के कारण ही दूसरे विश्वयुद्ध के बाद पुनः सत्ता में आने के प्रयत्नों में असफल रहा है। 1955 व 1959 के ब्रिटिश आम चुनावों में इस दल को क्रमशः 270 व 6 प्रतिशत मत प्राप्त हुए थे। 1955 में 270 प्रतिशत मतों से इसे लोकसदन (House of Commons) में छ स्थान प्राप्त हुए थे और 1959 में मत प्रतिशत में शत प्रतिशत की वृद्धि (270 से 6 प्रतिशत) होने पर भी लोकसदन इसे प्राप्त स्थानों की संख्या वही छ ही रही थी। ब्रिटेन के एक निर्वाचन क्षेत्र में अनुदार दल (Conservative Party), श्रमिक दल (Labour Party) व उदार दल के उम्मीदवारों को मिले मतों के 1955 व 1959 के चुनावों के आंकड़ों के तुलनात्मक अध्ययन से सामान्य बहुमत प्रणाली की आधारभूत कमी का स्पष्ट संकेत मिल जाता है।

तालिका 1—ब्रिटेन के एक निर्वाचन के तुलनात्मक चुनाव परिणाम¹

राजनीतिक दल	1955 के चुनाव में प्राप्त मत	1959 के चुनाव में प्राप्त मत
1 अनुदार दल का उम्मीदवार	10,512	9,311
2 श्रमिक दल का उम्मीदवार	7,802	5,309
3 उदार दल का उम्मीदवार	3,614	7,228

भारत में सामान्य बहुमत प्रणाली से किस तरह कांग्रेस दल को मिले मतों के प्रतिशत के अनुपात से कहीं अधिक स्थान उसे विभिन्न आम चुनावों में लोकसभा (House Of the People) में प्राप्त हुए हैं, यह नीचे दी गई तालिका द्वारा स्पष्ट किया गया है।

तालिका 2—भारत में कांग्रेस दल की आम चुनावों में प्राप्त मत व स्थान

लोकसभा के लिए चुनाव	1952	1957	1962	1967	1971	1977
प्राप्त स्थानों का प्रतिशत	72.4	70.5	73.2	55.0	67.6	28.2
प्राप्त मतों का प्रतिशत	45.0	47.8	44.7	40.8	43.6	34.5

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि लोकसभा के लिए हुए हर आम चुनाव में कांग्रेस दल के अलावा 12-15 अन्य राजनीतिक दल जो इन चुनावों में सम्मिलित होते रहे हैं,

¹Jean Blondel *An Introduction to Comparative Government*, London, Weiden-
feld 1969, pp 89-110

कुल मतों का बहुत अधिक प्रतिशत प्राप्त करके भी स्थानों की दृष्टि से बहुत पीछे रहे हैं। जैसा कि उपरोक्त तालिका में दिखाया गया है। 1952 के आम चुनाव में कांग्रेस को 45.0 प्रतिशत मत प्राप्त होने पर भी स्थानों की प्राप्ति का प्रतिशत, 72.4 रहा तथा अन्य सभी दलों को 55 प्रतिशत मत मिलने पर भी लोकसभा में प्राप्त स्थान केवल 27.6 प्रतिशत ही रहे थे। इसमें स्पष्ट है कि निर्वाचन की यह प्रणाली उन राजनीतिक समायों के लिए उपयुक्त नहीं जहाँ बहुदलीय व्यवस्था हो और निर्दलीय उम्मीदवार चुनाव में गढ़े होते हों। इसी आधार पर भारत में अनेक राजनीतिक दल निर्वाचन की इस प्रणाली के स्थान पर कोई अन्य व्यवस्था अपनाने की मांग करते रहे हैं जिससे प्राप्त मतों व प्राप्त स्थानों की संख्या में कोई विशेष अन्तर नहीं रहे।

इस निर्वाचन प्रणाली की कमियों को स्पष्ट करने वाले इन उदाहरणों से यह स्पष्ट होता है कि यह दलीय व्यवस्था की प्रकृति को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करती है। राजनीतिक व्यवस्था पर भी इसका प्रभाव अवश्य परिलक्षित होता है। जहाँ तक दलीय व्यवस्था पर प्रभाव का प्रश्न है इसका सीधा परिणाम द्विदलीय व्यवस्था के विकास को प्रोत्साहन कहा जा सकता है। कनाडा, अमरीका व ब्रिटेन में द्विदलीय व्यवस्था का स्थापित्व इसी आधार पर समझा जा सकता है, परन्तु भारत के अनुभव में ऐसा नहीं हुआ है। वास्तव में, भारत के आम चुनावों में दलों के चुनाव गठबंधन, दलों के विलय या नये राष्ट्रीय दलों के निर्माण से ऐसी प्रक्रिया प्रारम्भ होती दिखाई देती है जो अन्ततः द्विदलीय व्यवस्था का आधार तैयार कर सकती है। वैसे भी जहाँ शक्तिशाली क्षेत्रीय दल (regional parties) विद्यमान हों वहाँ यह व्यवस्था दो दलों के विकास में अधिक सहायक नहीं रहती है। भारत में अन्य कई स्थानों के अलावा कुछ शक्तिशाली क्षेत्रीय दल, द्विदलीय व्यवस्था के विकास में इस निर्वाचन प्रणाली की भूमिका को क्षीय करते हैं। राजनीतिक व्यवस्था पर इस प्रणाली का प्रभाव व्यापक रूप से पड़ता है। इस प्रणाली से सरकार में स्थापित व राजनीतिक समान में सामान्यतया एकता की स्थापना में सहायता मिलती है।

(ख) सीमित मत प्रणाली (Limited vote system)—यह प्रणाली सामान्य बहुमत प्रणाली की अपेक्षा प्रतिनिधित्व को अधिक व्यापक बनाती है। इस प्रणाली में निर्वाचन क्षेत्र अनेक सदस्यीय होता है तथा हर राजनीतिक दल को कुल स्थानों में से एक या दो स्थान कम कर उम्मीदवार खड़े करने होते हैं। इससे अल्पमत अल्पमत सरकारों को उत्पन्न होती मत देने का अधिकार होता है जितने स्थानों पर हर राजनीतिक दल को चुनाव उम्मीदवार खड़े करने का अधिकार होता है। उदाहरण के लिए, यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र से चार प्रतिनिधि चुने जाने हैं तो हर राजनीतिक दल केवल तीन स्थानों पर उम्मीदवार खड़े कर सकेगा तथा हर मतदाता भी तीन मत ही देगा और इन्हें भी अनिवार्यतः तीन प्रत्याशियों को देगा। इस प्रकार हर निर्वाचन क्षेत्र से बहुमत के अधिक से अधिक तीन प्रतिनिधि ही चुने जा सकेंगे और चौथा प्रतिनिधि अनिवार्यतः अल्पमत वाले दल का होगा, किन्तु इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि इस प्रणाली द्वारा केवल उन्हीं अल्पमत दलों को कुछ प्रतिनिधित्व मिल सकता है जो सुसंगठित हों। इसके

अनिरिक्त दलों की बहुत अधिक संख्या होने पर इस प्रणाली से सबकी प्रतिनिधित्व दे सकना संभव नहीं है। जिस राजनीतिक समाज में केवल एक या दो ही अल्पमत दल हों वही इसका प्रयोग सफल हो सकता है। वैसे भी यह प्रणाली अनुपात में प्रतिनिधित्व की व्यवस्था नहीं करती है। जैसे एक निर्वाचन क्षेत्र में चार प्रतिनिधि निर्वाचित होने हैं और एक बहुमत दल तथा दूसरा अल्पमत दल है। मान लें प्रथम को 95 प्रतिशत का समर्थन प्राप्त है तथा दूसरे को केवल 5 प्रतिशत का समर्थन प्राप्त है तो इस प्रणाली द्वारा 95 प्रतिशत के समर्थन वाले दल को तीन स्थान तथा 5 प्रतिशत समर्थन वाले दल को एक स्थान प्राप्त हो जाएगा। इसी कमी के कारण इस प्रणाली का, मैक्सिको (Mexico) को छोड़कर अन्य राज्यों में राष्ट्रीय स्तर के चुनावों में, प्रयोग नहीं किया जाता है।

(ग) एकल अक्षरमणीय मत प्रणाली (Single non transferable vote system)—एकल अक्षरमणीय मत प्रणाली, सीमित मत प्रणाली के समान ही है। केवल अंतर इतना ही है कि इस प्रणाली में हर एक मतदाता का केवल एक ही मत होता है तथा निर्वाचन क्षेत्र में स्थानों की संख्या दो या इससे अधिक होती है जबकि सीमित मत प्रणाली में मतदाताओं को निर्वाचन क्षेत्र में कुल स्थानों की संख्या से एक या दो मत कम देने की व्यवस्था होती है। जैसे किसी निर्वाचन क्षेत्र में चार स्थानों के लिए चुनाव करना होता है एकल अक्षरमणीय मत प्रणाली में हर निर्वाचक एकमत ही देगा पर सीमित मत प्रणाली में हर मतदाता दो या तीन मत देगा। एकल अक्षरमणीय मत प्रणाली में अल्पमत वाले दल (minority party) का एक उम्मीदवार अनिवार्यतः हर निर्वाचन क्षेत्र में निर्वाचित हो जाता है। जैसे एक निर्वाचन क्षेत्र में तीन स्थानों के लिए चुनाव करना है तथा 'क' व 'ख' दो राजनीतिक दल जिन्हें निर्वाचकों के लगभग 60 व 40 प्रतिशत का समर्थन प्राप्त है, चुनाव में अपने उम्मीदवार खड़े करते हैं। दोनों राजनीतिक दलों के इस निर्वाचन क्षेत्र में अधिक से अधिक तीन-तीन प्रत्याशी हो सकते हैं। परन्तु इनमें से 'क' दल के अधिक से अधिक दो उम्मीदवार ही निर्वाचित होंगे तथा 'ख' का एक उम्मीदवार अनिवार्यतः निर्वाचित हो जाएगा क्योंकि 'क' का तीसरा प्रत्याशी, 'ख' के प्रत्याशी से अधिक मत प्राप्त कर ही नहीं सकता है। एक प्रणाली व्यवहार में काफी पेचीदा है परन्तु इससे छोटे-छोटे दलों की मजबूती कम होने पर उनके प्रतिनिधित्व की कुछ व्यवस्था अवश्य हो जाती है। यही कारण है कि जापान में इस प्रणाली का प्रयोग सफलतापूर्वक हो रहा है।

निर्वाचन की बहुमत प्रणालियों में सर्वाधिक प्रचलन बहुत या सामान्य बहुमत प्रणाली का है। यद्यपि सीमित मत प्रणाली तथा एकल अक्षरमणीय मत प्रणाली प्रतिनिधित्व की दृष्टि से थोड़ातर हैं परन्तु इनकी पेचीदगी के कारण इनका व्यापक रूप से प्रयोग नहीं किया जाता है। अधिकांश राज्यों में—भारत, अमरीका, कनाडा, न्यूजीलैण्ड, दक्षिणी अफ्रीका व श्रीलंका में, सामान्य बहुमत प्रणाली ही प्रयोग में ली जाती है। इसकी सरलता तथा राजनीतिक व्यवस्था व दलीय व्यवस्था पर हितकारी प्रभावों की सम्भावनाओं के कारण अनेक राज्यों में इसका प्रचलन हुआ है।

पूर्ण बहुमत प्रणालियाँ (Absolute Majority Systems)

सामान्य बहुमत व्यवस्था से अनेक राज्यों राजनीतिक व्यवस्था में निर्वाचन हमेशा ही अल्पमत के आधार पर होने का कारण प्रतिनिधित्व की अधिक व्यापक और व्यापक बनाने की विधियों की खोज की जा रही है। तीसरे-चौथे की भावना के अनुसार प्रतिनिधि का निर्वाचन हो सके इसके लिए विजयी उम्मीदवार को पूर्ण या निरपेक्ष बहुमत प्राप्त होना आवश्यक माना जाना गया है। इसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए निर्वाचन की दो प्रणालियों का प्रयोग किया जाता है। एक द्वितीय मतदान प्रणाली (second ballot system) और दूसरी रन-ऑफ़ या प्रणाली का नाम रखा जा सकता है। इनका वर्णन संक्षेप में इस प्रकार है—

(क) द्वितीय मतदान प्रणाली (Second ballot system)—इस प्रणाली में एक निर्वाचन क्षेत्र में दो बार मतदान होता है। पहले मतदान में कई प्रत्याशी हों सकते हैं। प्रथम मतदान के परिणाम के बाद अल्पमत में प्राप्त होने वाले दो उम्मीदवारों को छोड़कर शेष का निर्वाचन सफाई दिया जाता है और इन दो के लिए दुबारा मतदान होता है और इस बार जो उम्मीदवार बहुमत प्राप्त करता है, उसे निर्वाचित घोषित किया जाता है। इस प्रकार दूसरे मतदान में विजयी उम्मीदवार निरपेक्ष बहुमत द्वारा ही निर्वाचित होता है। फ्रांस में 1946-1958 के बीच गणतन्त्र के बीच में इस प्रणाली का प्रयोग होता था तथा 1962 के बाद फ्रांस में राष्ट्रपति के चुनाव में इसका प्रयोग होता है। इस निर्वाचन प्रणाली से छोटे-छोटे राजनीतिक दल दूसरे मतदान के समय अपने दल के निकटतम कार्यकर्ता को उम्मीदवार का समर्थन देकर अपना महत्त्व बनाए रख पाते हैं और उनका भी प्रतिनिधित्व होने की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं, क्योंकि दूसरे मतदान में इनके समर्थन की प्राप्ति लिए जिना कोई उम्मीदवार विजयी नहीं हो सकता। इस तरह द्वितीय मतदान प्रणाली, निर्वाचन प्रतिस्पर्धा में विजयता के साथ ही साथ पूर्ण बहुमत प्राप्त करने पर ही निर्वाचित होने की उत्तम व्यवस्था कही जा सकती है, परन्तु इसका सबसे बड़ा दोष दूसरा निर्वाचनपत्र दो बार मतदान की अनुविधा है। इससे छोटे-छोटे राजनीतिक समूहों के निर्माण को प्रोत्साहित मिलता है तथा राष्ट्रीय स्तर के राजनीतिक दलों को इनसे अनिवार्य जाइ-लीड रखने की अवस्था उत्पन्न होती है। इस निर्वाचन प्रणाली को 'रन ऑफ़' (run-off) व्यवस्था भी कहते हैं जो अमेरिका में दलीय प्रारम्भिकताओं (party-primaries) के निर्वाचन में प्रयुक्त होती है।

(ख) वैकल्पिक मत प्रणाली (Alternative vote system)—निरपेक्ष बहुमत व्यवस्था में दूसरी पद्धति वैकल्पिक मत प्रणाली, जिसे प्राथमिक मत व्यवस्था (preferential ballot) भी कहते हैं की है। इसका प्रयोग केवल एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों में ही किया जा सकता है। इससे अन्तर्गत मतदाता जिस उम्मीदवार को चुनना चाहता है उसे अपनी पहली पसंद और अन्य उम्मीदवारों को दूसरी, तीसरी आदि पसंद का उल्लेख करते-करते वैकल्पिक मत भी व्यक्त करता है। मतगणना के समय सबसे पहले, पहली पसंदों की गणना की जाती है और अगर किसी उम्मीदवार को पूर्ण या निरपेक्ष बहुमत प्राप्त हो जाता है तो उसे निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। अगर

पहली पसंद की गणना में किसी को भी निरपेक्ष बहुमत प्राप्त नहीं होता है तो सबसे कम मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार का नाम बाट दिया जाता है और उसकी पहली पसंद कम मत पत्रों को मत पत्रों पर दी हुई दूसरी पसंद के अनुसार अन्य उम्मीदवारों को बाट दिया जाता है। सबसे कम मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार के नाम बाटने और उसके मतों को हस्तान्तरित करने की यह प्रक्रिया तब तक चलती रहती है जब तक किसी एक उम्मीदवार को निरपेक्ष बहुमत प्राप्त नहीं हो जाता है। इस प्रकार जिस उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है, उसे निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है।

निरपेक्ष बहुमत व्यवस्था के अन्तर्गत चुनाव को द्वितीय मतदान प्रणाली तथा वैकल्पिक मत प्रणाली से निर्वाचित उम्मीदवार को अनिवार्यतः पूर्ण बहुमत प्राप्त होता है और इन कारण यह व्यवस्था लोकतन्त्र की भावना के अनुरूप प्रतिनिधित्व सम्भव बनाने वाली नहीं गई है परन्तु व्यवहार में दोनों ही निर्वाचन प्रणालियाँ कुछ कठिनाइयाँ उत्पन्न करती हैं और इस कारण इनका राष्ट्रीय स्तर के आम चुनावों में सामान्यतया प्रयोग नहीं किया जाता है। यह खर्चीली होने के साथ ही साथ निर्वाचनों तथा गणना में जटिल व अमूर्तिमानक भी है। इसके अलावा द्वितीय मतदान प्रणाली में, दूसरे मतदान के समय, दोनों व निर्वाचकों की अपनी पसंदों का दलीय जोड़बोड़ के आधार पर पुनः निश्चय करना होता है, जो प्रथम मतदान में स्वतन्त्रतापूर्वक अभिव्यक्ति से बेमेल ही कही जा सकती है। इसी तरह, वैकल्पिक मत प्रणाली में पहली, दूसरी पसंदों का निश्चय तथा इन प्रयोगों के आधार पर मतों का हस्तांतरण व्यवहार में कठिन होने के कारण इन प्रणाली की उपयोगिता भी सीमित ही कही जा सकती है। इस तरह, निरपेक्ष प्रणाली में हर उम्मीदवार को निर्वाचन होने के लिए पूर्ण बहुमत प्रदान करने की व्यवस्था होने पर भी चुनाव लोकतन्त्र की भावना के अनुरूप नहीं हो पाता है। इस प्रणाली में निर्वाचित व्यक्ति को बहुमत मिलता नहीं है, उसका बहुमत बनाया जाता है। द्वितीय मतदान प्रणाली में दूसरे मतदान के माध्यम से तथा वैकल्पिक मत प्रणाली में, दूसरी, तीसरी पसंदों के हस्तांतरण के द्वारा निर्वाचित उम्मीदवार के लिए पूर्ण बहुमत बनता है। प्रथम मतदान या प्रथम पसंद में किसी भी प्रत्याशी को पूर्ण बहुमत का नहीं मिलना सभी उम्मीदवारों के समर्थन आधार (support base) का परीक्षण कर देता है। इसके बाद किसी भी माध्यम—दूसरे मतदान या दूसरी, तीसरी पसंदों के हस्तांतरण, से ऐसे उम्मीदवारों में से किसी को भी पूर्ण बहुमत का बनाना, लोकतन्त्र की भावना के अनुरूप नहीं कहा जा सकता है।

निर्वाचन की निरपेक्ष बहुमत प्रणाली में छोट-छाटे राजनीतिक दलों तथा अल्पसंख्यक हिस्सों का सीधा प्रतिनिधित्व ठा हो ही नहीं सकता है। परन्तु दूसरे मतदान के समय इनके समर्थन को प्राप्त का प्रयत्न या दूसरी, तीसरी पसंदों के लिए जोड़-जोड़, सम्पूर्ण चुनावों को विपाक हो नहीं करती है, बरन राजनीतिक समाज में स्थायी दरारे भी उत्पन्न कर देती है। इस प्रणाली में चुनाव, सिद्धान्तों व कार्यक्रमों के स्थान पर समझौते व सीदेबाजी के आधार पर ही होन लगता है। फल तथा भाव्य में राष्ट्रपति के चुनावों में एमो प्रवृत्तियों की झलक मिलने लगी है। निष्कर्षतः यही कहा जा सकता है कि

इस प्रकार, एकत्रीभूत मत प्रणाली से प्रतिनिधित्व व्यापकतम होता है तथा उन अल्पसंख्यक दलों को भी प्रतिनिधित्व मिल जाता है, जिन्हें साधारण रीति से निर्वाचन में वह प्राप्त नहीं होता है। परन्तु इस प्रणाली से प्रतिनिधित्व का अनुपात शुद्ध नहीं होता है तथा इसमें बहुत छोटे दलों को कभी-कभी अनुपात से वही अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है। इसके अलावा भी इसका व्यावहारिक प्रयोग उतना सरल नहीं है जितना ऊपर से देखने पर लगता है। इसलिये ही इस निर्वाचन प्रणाली का कभी भी प्रयोग नहीं होता है।

(ख) एकल सक्रमणीय मत प्रणाली (Single transcribable vote system) — इस प्रणाली का प्रयोग भी अनेक संदस्यों वाले निर्वाचन क्षेत्र में ही किया जा सकता है। इसलिये इस प्रणाली के प्रयोग के लिए निर्वाचन क्षेत्र का आकार इतना बड़ा होना चाहिये कि उसमें कई सदस्य चुने जा सकें। एक निर्वाचन क्षेत्र से चुने जाने वाले सदस्यों की संख्या चाहें कितनी ही हो, प्रत्येक मतदाता को एक मत देने का अधिकार प्राप्त होता है, परन्तु प्रत्येक मतदाता मतपत्र पर दिये हुए उम्मीदवारों के नामों के आगे अपनी पसन्द या वरीयता (preference) अभिव्यक्त करता है। सब उम्मीदवारों में से जिसे वह सबसे अधिक उपयुक्त समझता है, उसके नाम के आगे अपनी पहली पसन्द अंकित कर देता है। इसी तरह आगे भी जिनसे सदस्य निर्वाचित होने हैं, उतनी पसन्द क्रमशः लिख देता है। जैसे किसी निर्वाचन क्षेत्र से पांच सदस्य निर्वाचित होने हैं तथा दस उम्मीदवार चुनाव लड़ रहे हों तो प्रत्येक मतदाता इन दस उम्मीदवारों में से जिन्हीं पांच नामों के आगे अपनी पहली, दूसरी तथा पांचवी पसन्द अंकित कर देता है। इस प्रणाली में प्रत्येक उम्मीदवार को निर्वाचित हाने के लिए मतों की एक निश्चित संख्या प्राप्त करनी पड़ती है। मतों की इस संख्या को निकालने के प्रायः दो मूल काम में लाये जाते हैं।

प्रथम सूत्र आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के प्रवर्तक हेयर (Hare) द्वारा दिया गया है। इसे एण्ड्रे (Andrai) ने सन 1855 में पहले-पहल डेनमार्क में लागू किया इसलिए इसे एण्ड्रे प्रणाली भी कहा जाता है। इसके अनुसार प्रत्येक दिए गए मतों की संख्या को निर्वाचन होने वाले सदस्यों की संख्या से विभाजित करके निश्चित मत संख्या निकाली जाती है। दूसरा सूत्र ड्रूप (Droop) द्वारा प्रतिपादित किया गया है। इस सूत्र के अनुसार निश्चित मत संख्या प्रत्येक दिए गए मतों की संख्या को निर्वाचित होने वाले सदस्यों की संख्या में एक जोड़कर प्राप्त संख्या से भाग देकर तथा भजनफल में एक जोड़कर निकाली जाती है। उदाहरणस्वरूप यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र में 88,000 मतदाताओं ने मत दिया हो और निर्वाचन होने वाले प्रतिनिधियों की संख्या दस हो तो किसी प्रतिनिधि को निर्वाचित होने के लिए प्रथम सूत्र के अनुसार
$$= \frac{88000}{10} = 8800$$
 मत प्राप्त करने होंगे

तथा दूसरे सूत्र के अनुसार
$$= \frac{88000 + 1}{10 + 1} = 8001$$
 मत प्राप्त करने होंगे।

हेयर प्रणाली का अब प्रयोग नहीं होता है क्योंकि हेयर द्वारा दिए गए मूल से कभी-कभी निर्वाचन के परिणाम शुद्ध नहीं निकलते हैं। अब अधिकतर ड्रूप द्वारा प्रतिपादित

मूल द्वारा ही निश्चित मत मर्यादा (quota) तिराची जाती है। इसमें चुनाव परिणाम अधिक न्यायमय हो जाते हैं।

एकल सदस्यीय मत प्रणाली में मतों की गणना के लिए एक निश्चित सिद्धि अपनायी जाती है। इसका आधार प्रतीयता का पण-द्वय अनुसार मतों का एक प्रतिनिधि मूल पर प्रतिनिधि का संचरण (transfer) है। पहले प्रथम पण-द्वय का मतों की गणना होती है। यदि कोई उम्मीदवार निश्चित मत मर्यादा का प्राप्त कर जाता है तो उस निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। अगर उस उम्मीदवार का निश्चित मत मर्यादा में अधिक मतों की पण-द्वय में मत प्राप्त हुए हैं तो उन मतों का दूसरी पण-द्वय का उम्मीदवारों के नाम संचरण कर दिया जाता है। अतिरिक्त मत (surplus vote) का संचरण करने की यह सिद्धि आगामी उम्मीदवार का उस समय तक जारी रहती है जब तक कि प्रतिनिधियों का आवश्यक मर्यादा का निर्वाचन नहीं हो जाता है। इस प्रकार एक मतदाता की दूसरी तीसरी आदि पण-द्वयों का उम्मीदवार निर्वाचित हो सकता है जैसे उसकी प्रथम पण-द्वय में उम्मीदवार निर्वाचित नहीं हो पाया। इसमें प्रत्येक मतदाता उम्मीदवार निर्वाचन की पण-द्वय का रूप में निर्वाचित हो जाता है। भारत में राज्यसभा के सदस्यों का निर्वाचन इसी प्रणाली में किया जाता है। भारत के राष्ट्रपति के चुनाव के लिए भी इसी सिद्धि की बात कही जाती है परन्तु यह एकलपक्षीय मत प्रणाली के द्वारा होता है क्योंकि इस प्रणाली में निर्वाचन क्षेत्र का एक सदस्य ही निर्वाचित होता है जबकि भारत के राष्ट्रपति के चुनाव में निर्वाचन क्षेत्र एवं सदस्य दोनों होते हैं।

(ग) सूची प्रणालियाँ (The list systems)— राजनीतिक दल के विचारों के कारण आजकल चुनाव बहुत कुछ दलीय आधार पर होते जा रहे हैं। अब चुनाव में उम्मीदवार दलीय कार्यक्रम के आधार पर मतदाताओं में समर्थन प्राप्त करने हैं क्योंकि सभी उम्मीदवारों का ध्यान राजनीतिक दल ही करते हैं। वास्तव में, मुस्लिमों के मुस्लिम दलीय व्यवस्था वाली राजनीतिक व्यवस्थाओं में मतदाता सिद्धि दलीय कार्यक्रमों के नीतियों में से एक का निरूपण कर उस दल के उम्मीदवार का मत दत्त है। ऐसी व्यवस्था में चुनाव में उम्मीदवारों का विक्षेप महत्त्व नहीं रहता बल्कि राजनीतिक दल ही निर्णय या निर्वाचन का आधार बन जाता है। इन कारणों, ऐसे निर्वाचनों में एकल सदस्यीय मत प्रणाली उपयुक्त नहीं रहती है तथा अनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में सूची व्यवस्था का प्रयोग किया जाना चाहिए। इन सूची प्रणाली इसलिए कहा जाता है क्योंकि इसमें उम्मीदवार व्यक्तिगत रूप से चुनाव नहीं लड़ते बल्कि राजनीतिक दल की सूचिका चुनाव मैदान में होती है। इसमें मतदाता निम्न सूचियों में से किसी एक सूची का ही मत दत्त है। सूची प्रणाली में स्थानों का वितरण सूचियों के प्रति मतों के आधार पर किया जाता है तथा इसके लिए सामान्यतया तीन सिद्धियों का प्रयोग किया जाता है। यह सिद्धियाँ हैं—

- (1) अधिकतम शेषण व्यवस्था (Largest Remainder System)
- (2) डी'होन्ड्ट या उच्चतम औसत व्यवस्था (D'Hondt or Highest Average System)

(11) पांच प्रतिशत धारा व्यवस्था (Five Per cent Clause System)

यह सभी विधियाँ सूची प्रणाली को अधिक आनुपातिक बनाने के प्रयास में प्रचलित हुई हैं, और इसलिए सूची प्रणाली के सामान्य विवेचन के बाद ही समझी जा सकती हैं। इसलिए इनका विवेचन सूची प्रणाली की सामान्य व्याख्या के बाद ही किया जाएगा।

सूची प्रणाली में निर्वाचन क्षेत्र बहुसदस्यक होता है लेकिन इसमें निर्वाचन का आधार व्यक्तिगत उम्मीदवार नहीं होता बल्कि दलीय आधार पर उम्मीदवारों की सूची होती है। विभिन्न दल अपने-अपने उम्मीदवारों की अलग-अलग सूची बनाते हैं। हर निर्वाचन क्षेत्र में मतदाता किसी व्यक्तिगत उम्मीदवार को मत नहीं देकर किसी दल की सूची के पक्ष में ही अपना मत देता है। हर सूची को प्राप्त मतों की गणना अलग-अलग की जाती है और प्राप्त मत सख्या के अनुपात में प्रत्येक दल की सूची को स्थान प्राप्त हो जाते हैं। हर निर्वाचन क्षेत्र में निश्चित मत सख्या प्राप्त होने पर एक स्थान मिलता है तथा यह मत सख्या सभी सूचियों को प्राप्त मतों के जोड़ में कुल स्थानों का भाग देकर निकाली जाती है। उदाहरणार्थ यदि किसी व्यवस्थापिका में एक सौ सीटें हों तथा कांग्रेस, साम्यवादी दल तथा जनसंघ की सूचियों को क्रमशः दस हजार, आठ हजार और दो हजार मत प्राप्त होते हैं तो निश्चित मत सख्या = $\frac{20000}{100} = 200$ होगी। हर सूची को प्रत्येक

200 मतों पर एक स्थान मिल जाएगा अर्थात् कांग्रेस को पचास, साम्यवादी दल को चालीस तथा जनसंघ को दस सीटें प्राप्त होगी परन्तु इस प्रणाली में उस समय स्थान वितरण में कठिनाई उत्पन्न हो जाती है जब किसी दल को जैसे उपरोक्त उदाहरण में जनसंघ को 2170 मत मिले तो यहाँ 170 मत बेकार जाएंगे और इसके परिणामस्वरूप एक स्थान रिक्त रह जाएगा। इसी कठिनाई के समाधान के लिए अधिकतम शेष-फल व्यवस्था, डी' होण्ड्ट व्यवस्था व पांच प्रतिशत धारा व्यवस्था का उपयोग किया जाता है।

अधिकतम शेष-फल व्यवस्था में मत सख्या के आधार पर स्थानों के वितरण के बाद रिक्त रहे स्थानों को भरने के लिए 'शेष फल' मतों का आधार बनाया जाता है। जैसे उपरोक्त उदाहरण में अगर मत गणना पर विभिन्न दलों का परिणाम इस प्रकार हो तो शेष-फल मतों के आधार पर बची हुई दो सीटों का वितरण होगा।

राजनीतिक दल	प्राप्त मत	प्राप्त स्थान	शेष फल
1. कांग्रेस दल	9,885	49	85
2. साम्यवादी दल	7,995	39	195
3. जनसंघ	2,120	20	120

इस विधि में जिस दल का शेष-फल अधिकतम होगा उसे एक स्थान और मिल जाएगा तथा दूसरे नम्बर पर जिसका शेष-फल होगा उसको दूसरा और तीसरे नम्बर वाले को तीसरा स्थान प्राप्त हो जाएगा। उपरोक्त तालिका में साम्यवादी दल का शेष-फल सर्वाधिक है अतः उसे एक सीट और मिल जाएगी तथा दूसरी सीट जनसंघ को,

जो शेष-फल के आधार पर दूसरे स्थान पर है प्राप्त हो जाएगी।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि अधिनतम शेषफल प्रणाली के आधार पर पाची सीटों का वितरण किसी सर्वसमत आधार पर नहीं होता है। इसलिए इस विधि द्वारा रिक्त स्थानों को भरने पर यह आवश्यक नहीं कि परिणाम अनुपातिक ही होंगे। इसी वही जो दूर करने के लिए रिक्त रहे स्थानों को भरने की अन्य विधि का प्रयोग किया जाता है जिसे ही 'होन्ड्ट' या उच्चतम औसत व्यवस्था कहा जाता है। उच्चतम औसत व्यवस्था में राजनीतिक दलों की सूचियों में सीटों का वितरण उच्चतम औसत के आधार पर किया जाता है। उदाहरणार्थ, एवं निर्वाचन क्षेत्र में अगर दस सीटें हैं तथा चुनाव में सात राजनीतिक दलों—क, ख, ग, घ, च, छ तथा ज ने अपनी सूचियाँ प्रस्तुत की हैं, तथा मतदान गणना में विभिन्न सूचियों को प्राप्त मतों की मध्यांश प्रकार रही—

1 सूची क	15,800
2 सूची ख	14,200
3 सूची ग	13,700
4 सूची घ	9,600
5 सूची च	6,500
6 सूची छ	3,200
7 सूची ज	1,800
कुल मत	<u>64,800</u>

इस व्यवस्था में भी निश्चित मत सख्या, सभी राजनीतिक दलों की सूचियों का प्राप्त कुल मतों के जोड़ में, निर्वाचन क्षेत्र में भरी जान वाली कुल सीटों की संख्या का भाग देकर ही निकाली जाती है, जो इस उदाहरण में $64,800/10 = 6480$ होगी। इस संख्या के आधार पर यहाँ सूची क, छ तथा ग में से प्रत्येक को दो स्थान और सूची ग और घ को एक-एक स्थान प्राप्त हो जाएगा तथा सूची छ और ज को निश्चित नष्ट संख्या (6480) के बराबर मत नहीं मिलने के कारण एक भी स्थान नहीं मिलेगा। इस प्रकार दस में से आठ स्थान वितरित हो जाएंगे। शेष दो स्थानों को उच्चतम औसत के आधार पर वितरित किया जाएगा। औसत निकालने के लिए हर सूची को, प्राप्त सीटों का संख्या में एक जोड़कर, जो जोड़ आया, उस संख्या का, उस सूची की कुल मत संख्या में भाग दिया जाता है, और जिस सूची का सर्वाधिक औसत है उसे ऊपर की सीटें दी जाती हैं। इस उदाहरण में सूची क, छ तथा ग की मत संख्या में तीन का भाग दिया जाता है क्योंकि दून्हे दो-दो स्थान मिले हैं तथा दो में एक जोड़कर भाग दिया जाता है और सूची घ और च की मत संख्या में दो का भाग दिया जाएगा क्योंकि इन्हें एक-एक स्थान मिला है तथा एक में एक जोड़कर भाग देना होता है। इसका परिणाम इस प्रकार होगा—

1. सूची क

5266

$$\left(\frac{15800}{2+1} = 5266 \right) \text{ (नवीं सीट)}$$

2 सूची ख	4733	$\left(\frac{14200}{2+1} = 4733 \right)$
3 सूची ग	4566	$\left(\frac{13700}{2+1} = 4566 \right)$
4 सूची घ	4800	$\left(\frac{9600}{1+1} = 4800 \right)$
5 सूची ङ	3250	$\left(\frac{6500}{1+1} = 3250 \right)$

इस तालिका में सर्वाधिक औसत सूची 'क' का है इसलिए नवी सीट 'क' सूची को और मिल जाएगी तथा दसवीं सीट के लिए फिर उसी प्रकार औसत निकाला जाएगा। इस बार सूची 'क' की कुल मत सख्या में चार का भाग दिया जाएगा तथा बाकी में भाग देने वाली सख्या बही रहेगी क्योंकि उनके स्थान उतने ही हैं। इसका परिणाम इस प्रकार होगा—

1 सूची क	3950	$\left(\frac{15800}{3+1} = 3950 \right)$
2 सूची ख	4733	$\left(\frac{14200}{2+1} = 4733 \right)$
3 सूची ग	4566	$\left(\frac{13700}{2+1} = 4566 \right)$
4 सूची घ	4800	$\left(\frac{9600}{1+1} = 4800 \right)$ (दसवीं सीट)
5 सूची ङ	3200	$\left(\frac{6500}{1+1} = 3250 \right)$

इस बार सर्वाधिक औसत, 'घ' सूची का होने के कारण दसवा स्थान इसे प्राप्त होगा और दस स्थान भर जाने के कारण परिणाम घोषित कर दिए जाएंगे तथा सूची क, ख, ग, घ तथा ङ को क्रमशः 3, 2, 2, 2 और 1 स्थान प्राप्त हो जाएंगे।

एक उदाहरण और लेकर इसको स्पष्ट समझा जा सकता है। मान लें एक निर्वाचन क्षेत्र में नौ स्थान भरने हैं तथा क, ख, ग तथा घ राजनीतिक दलों की सूचियों को क्रमशः 63 000, 19 000, 19 000 तथा 19 000 मत प्राप्त हुए हों तो निश्चित मत सख्या $120000/9 = 13333$ होगी और इस प्रकार क, ख, ग तथा घ को क्रमशः 4, 1, 1 तथा 1 स्थान प्राप्त हो जाएगा और रिक्त रहे दो स्थानों के लिए औसत निकाला जाएगा तो परिणाम इस प्रकार होगा—

1 सूची क	1,2600	(कुल मतों में पांच का भाग) $(4+1)$
2 सूची ग	9 500	(कुल मतों में दो का भाग) $(1+1)$
3. सूची ग	9,500	(कुल मतों में दो का भाग) $(1+1)$
4 सूची घ	9,500	(कुल मतों में दो का भाग) $(1+1)$

इस तालिका में सूची क का औसत सर्वाधिक है इसलिए आठवा स्थान क को मिल जाएगा और नवे स्थान के लिए फिर औसत निकालने पर परिणाम इस प्रकार होगा—

1. सूची क	10,500	(कुल मतों में छ का भाग)	(5 + 1)
2. सूची ख	9,500	(कुल मतों में दो का भाग)	(1 + 1)
3. सूची ग	9,500	(कुल मतों में दो का भाग)	(1 + 1)
4. सूची घ	9,500	(कुल मतों में दो का भाग)	(1 + 1)

उपरोक्त सख्या से स्पष्ट है कि इस बार भी सूची क का औसत सर्वाधिक है इसलिए नवा स्थान भी इसे ही मिल जाएगा और पूरे स्थान भर जाने के कारण परिणाम घोषित कर दिए जाएंगे। यहाँ क, ख, ग तथा घ को क्रमशः 6, 1, 1 तथा 1 स्थान प्राप्त होगा।

उपरोक्त दोनों उदाहरणों से स्पष्ट है कि उच्चतम औसत व्यवस्था में परिणामों का आनुपातिक रहना इस बात पर निर्भर करता है कि दलों का समर्थन सामान्यतया कम हेंफेर रखता हो। इसमें बहुत बड़े-बड़े दलों या एक दल के बड़े होने पर परिणाम आनुपातिक नहीं रहते हैं जैसे दूसरे उदाहरण में क दल को छ स्थान प्राप्त हुए हैं जबकि ख, ग और घ को केवल एक-एक स्थान ही मिला है यद्यपि क के कुल मत ख, ग और घ के मतों का तीन गुणा से कुछ अधिक ही है। इस प्रकार अधिकतम क्षेत्र-कुल व्यवस्था में छोटे-छोटे दलों को अधिक स्थान मिल जाते हैं और उच्चतम औसत व्यवस्था में बड़े दलों को अधिक स्थान प्राप्त होते हैं। इस कारण एक नई विधि का प्रयोग किया जाने लगा है जिसे पाच प्रतिशत धारा व्यवस्था का नाम दिया जाता है।

पाच प्रतिशत धारा व्यवस्था में किसी भी राजनीतिक दल की सूची को स्थान प्राप्त करने के लिए कुल मतों का पाच प्रतिशत अनिवार्यतः प्राप्त करना होता है। जिन दलों की सूचियों को यह प्रतिशत नहीं मिलता उनकी स्थान वितरण से वंचित कर दिया जाता है और शेष सूचियों में स्थानों का वितरण उच्चतम औसत विधि के आधार पर कर दिया जाता है। इससे छोटे-छोटे राजनीतिक दल चुनाव में स्थान ही नहीं पा सकने के कारण समाप्त हो जाते हैं। जैसे उपरोक्त उदाहरण में सात राजनीतिक दलों में से सूची घ, च, छ और ज को कुल मतों (64,800) का पाच प्रतिशत (12,960) नहीं मिलने के कारण स्थान वितरण से हटा दिया जाएगा और सूची क, ख तथा ग में ही बरा स्थानों का वितरण किया जाएगा। निश्चित मत सख्या के आधार पर इनमें से प्रत्येक को दो-दो स्थान मिल जाएंगे और बाकी बचे चार स्थानों के लिए उच्चतम औसत को आधार बनाया जाएगा।

सूची क	5,266	(सातवा)	3,950	(दसवा)
सूची ख	4,733	(आठवा)	3,550	
सूची ग	4,566	(नवा)	3,425	

इस प्रकार सूची क, ख और ग को क्रमशः 4, 3 और 3 स्थान मिल जाएंगे तथा सूचिया घ, च, छ और ज चुनावों में पाच प्रतिशत का समर्थन नहीं जुटा पाने के कारण एक भी स्थान प्राप्त नहीं कर पाएंगी। इस प्रकार पाच प्रतिशत धारा व्यवस्था छोटे-छोटे राजनीतिक दलों को बनने से रोकने के साथ ही साथ आनुपातिकता का तथ्य भी रखती हुई दिखाई देती है।

हो' होट व्यवस्था में सीटों के वितरण में एक दूसरी विधि का प्रयोग भी किया जाता है। इसमें मतगणना के बाद पहला स्थान अधिकतम माने वाली सूची को दिया जाता है और उसके कुल मतों को दो से भाग देकर उसके भागफल की अन्य सूचियों के कुल मतों से तुलना की जाएगी तथा दूसरी सीट इस बार जिस सूची के सर्वाधिक मत होंगे उसको मिलेगी और अब इसके कुल मतों में दो का भाग दिया जाएगा और उसके भागफल की अन्य सूचियों के कुल मतों से तुलना की जाएगी और तीसरा स्थान सर्वाधिक मत वाली सूची को वितरित कर दिया जाएगा और इस प्रकार अंतिम स्थान के भरने तक भीसत निकाला जाता रहेगा। नीचे की तालिका में यह स्पष्ट किया गया है—

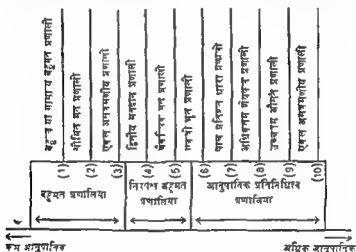
1. सूची क	5800	7900	7900	7900	5266	5266	5266	3950	3 स्थान
2 सूची ख	14200	7100	7100	7100	7100	4733	4733	4733	2 "
3. सूची ग	13700	13700	6850	6850	6850	4566	4566	4566	2 "
4. सूची घ	9600	9600	9600	4800	4800	4800	4800	4800	2 "
5 सूची च	6500	6500	6500	6500	6500	500	3250	3250	1 "
6 सूची छ	3200	3200	3200	2000	3200	3200	3020	3250	× "
7. सूची ज	1800	1800	1800	180	1800	1800	1800	1800	× "

उपरोक्त उदाहरण से स्पष्ट है कि उच्चतम भीसत के कारण सूची 'क' को तीन स्थान मिले हैं अथवा इसके सूची 'ख' से कुल मत केवल 1600 ही अधिक हैं। दूसरे उदाहरण में स्थान वितरण की तालिका पृष्ठ 979 पर दिये अनुसार होगी—

1. सूची क	63000 1	31500 2	21000 3	15750	15750 7	12600 8	10500 { 1, 2, 3 9 { 7, 8, 9 वा स्थान तथा कुल 6 सीटें
2. सूची ख	19000	19000	19000	19000 4	9500	9500	9500 { 4 स्थान (1) सीट
3. सूची ग	19000	19000	19000	19000 5	9500	9500	9500 { 5 वा स्थान (1) सीट
4. सूची घ	19000	19000	19000	19000 6	9500	9500	9500 { 6 वा स्थान (1) सीट

आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में सूची प्रणालियों के इतने विविध रूप प्रचलित हैं कि सबका उल्लेख कर सकना भी सम्भव नहीं है। वैसे अधिकांश सूची प्रणालियाँ डी'होण्ड्ट व्यवस्था का ही रिकॉम स्थान के वितरण में प्रयोग करती हैं क्योंकि इस प्रणाली का तर्कसंगत आधार है। यही कारण है कि पश्चिमी जर्मनी, हॉलैंड, स्वीडिनेविया, फ्रांस, इजराइल, बेल्जियम और नीदरलैंड जैसे अनेक राज्यों में सूची प्रणाली के आधार पर निर्वाचित किए जाते हैं।

विभिन्न आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालियों के विवेचन से यह स्पष्ट है कि इनसे प्रतिनिधित्व न्यायपूर्ण होता है क्योंकि इनसे बहुसंख्यक व अल्पसंख्यक मतों अथवा दलों को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है। इसमें प्रतिनिधित्व अधिक समार्य और जन-तन्त्रात्मक होता है, क्योंकि प्रत्येक मतदाता के मत की गणना का निर्वाचन फल पर प्रभाव पड़ता है। इसके फलस्वरूप व्यवस्थापिकाएँ जनता का सही अर्थों में प्रतिनिधित्व



चित्र 10.1

करने वाली बन जाती है। यही कारण है कि इस प्रणाली को कोरी व अब्राहम 'सही अर्थों में लोकतांत्रिक प्रणाली' बताते हैं¹ परन्तु व्यवहार में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की सभी प्रणालियाँ पेचीदा होने के कारण बड़ी जनसंख्या वाले राज्यों में इनका प्रयोग बाधित हाथ हुए भी सम्भव नहीं दिखाई देता है। इसलिए इन प्रणालियों की उपयोगिता आम चुनावों में बहुत कुछ सीमित हो रही जा सकती है।

ऊपर विवेचित विभिन्न निर्वाचन प्रणालियों का उनकी आनुपातिकता के आधार पर

¹Corry and Abraham, *Elements of Democratic Government*, 3rd ed., New York, Oxford University Press, 1950, p. 171.

त्रम विन्यास इस प्रकार चित्रित किया जा सकता है।

चुनाव प्रणालियों के विवेचन से यह स्पष्ट है कि हर लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्था में चुनाव प्रणालियों की विशेष भूमिका रहती है। यह केवल प्रतिनिधियों के चुनाव का माध्यम मात्र ही नहीं है। इनका राजनीतिक व्यवस्था तथा राजनीतिक दलों से सम्बन्धी सम्बन्ध होता है। इस सम्बन्ध का स्पष्टीकरण करने के लिए चुनावों के कार्यों का संक्षेप में वर्णन करना आवश्यक है।

चुनावों के कार्य (FUNCTIONS OF ELECTIONS)

चुनाव ऐसे माध्यम है जिनके द्वारा किसी राजनीतिक व्यवस्था में जनता अपने प्रतिनिधियों को चुनती है और किसी अण तक उन पर नियंत्रण भी रखती है परन्तु चुनावों का यह अर्थ इस बहुत कठिन प्रक्रिया के प्रयोजनों की अनदेखी करता है। क्योंकि चुनाव किसी एक मुद्दे पर या एक स्पष्ट मुद्दे को एक साथ चार लड़ जाते हैं ऐसा नहीं रहा जा सकता। वैसे भी अगर कोई स्पष्ट मुद्दा ही भी न हो निर्वाचन समूह कथन उसी के आधार पर प्रतिनिधियों का चयन करती हो ऐसा नहीं माना जा सकता है। इसमें अन्तर्गत भी उम्मीदवारों के चयन पर आधुनिक राजनीतिक दलों का नियंत्रण होने के कारण प्रतिनिधियों का चयन दोनों द्वारा और भी लोड-मरोड दिया जाता है तथा चुनाव पद्धतिमा जनता द्वारा प्रतिनिधियों के चयन को और भी विवृत कर सकती है। चुनावों की आवृत्ति (frequency) और चुनाव द्वारा कर जात जाने परा की सम्पदा इस बात के महत्वपूर्ण सूचक हो सकते हैं कि किस अण तक निराश्रय समूह की दृष्टि से नीति निर्णयों में स्वातंत्र्य हो सकती है। इससे स्पष्ट है कि चुनाव हर राजनीतिक व्यवस्था के अंतर्गत कुछ महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करते हैं। जिनमें से कुछ विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। संक्षेप में यह इस प्रकार है—

(1) चुनाव व्युत्पन्न राजनीतिक भागीदारी प्रदान करते हैं और शासकों के विनाश प्रभुत्व के लिए राजनीति में हिंसा लाने का एकमात्र साधन बंद जा सकते हैं। आम जनता राजनीति में उदासीन रहती है परन्तु चुनाव इस उदासीन नागरिकों का ऐसा अवसर प्रदान करते हैं जब वे सक्रिय हो नहीं होते हैं बरन राजनीति में भागीदार भी बनने के लिए प्रेरित होते हैं।

(2) चुनावों से सरकार के प्रति अल्पमेव और सरकारी निर्णयों के प्रति एक हद तक दायित्व की भावना जन्म लेती है। आम जनता को चुनावों द्वारा निर्वाचित सरकार के प्रति श्रद्धा हो जाती है क्योंकि उसको भी सरकार के ज्ञान ज्ञान प्रतिनिधियों के चयन का अवसर प्राप्त हुआ होता है। शायद यही कारण है कि महाधिकावादी शासन इस बात की चेतावनी करते हैं कि प्रतिनिधियों के चुनाव में अधिक में अधिक मतदाता भाग लें।

(3) चुनाव सरकारों और शान्ति के बीच राजनीतिक सम्पर्क का प्रभावशाली

माध्यम भी होने हैं। इनसे निर्वाचक समूह की बात सरकार तक तो पहुँचती ही है, साथ ही सरकार के विभिन्न कार्यक्रम व नीति विकल्प भी चुनावों में उम्मीदवारों के आधार पर जनता तक पहुँचते दिखाई देते हैं।

(4) चुनावों के कारण ही राजनीतिक निर्णय लेने वाले लोग निर्वाचक समूह की राजनीतिक मागों के प्रति सचेत होते हैं। जनसाधारण की मागों की उस राजनीतिक व्यवस्था में तत्वी अवधि तक अनदेखी नहीं की जा सकती जहाँ नियमित रूप से चुनाव होते हैं।

(5) चुनावों के माध्यम से ही शासकगण निर्वाचक समूह को 'शिक्षित' करने का अवसर पाते हैं। राजनीतिक व्यवस्था से सम्बन्धित सभी महत्वपूर्ण प्रश्न चुनाव के समय जनता को परख के लिए रखे जाते हैं तथा जनता इन पर विभिन्न विकल्प पाकर इनमें से कुछ का निर्णय करने की प्रक्रिया में 'शिक्षित' होने के अवसर पाती रहती है।

(6) चुनावों को शासकों के शासनाधिकार के बंधीकरण का साधन भी कहा गया है। यही कारण है कि क्रांति के बाद आम तौर पर क्रांतिकारी शासकों का भी पहला काम यही होता है कि चुनाव द्वारा, जनता को सहमति के आधार पर अपनी नई-नई सत्ता को न्यायसंगत ठहराए। पाकिस्तान में फौजी शासक मुहम्मद अय्यूब खान ने शायद इसी उद्देश्य से 1963 में चुनावों का सहारा लिया था। इसी तरह 1967 में यूनान (Greece) में फौजी कर्नलों ने सत्ता हथियाकर अपने बलात् राजपरिवर्तन को वैध बनाने के लिए 1968 तक चुनाव करवा लिये थे।

माइकेल वॉट्स का कहना है कि चुनाव राजनीतिक समाज में प्रतिस्पर्धात्मक विचारों के अस्तित्व, उनको भी ध्यान में रखने तथा उन्हें निर्णयों का भाग बनाने की अनुमति देते हुए, लोक समाज या राजनीतिक शक्तियों को जोड़ने में सहायता करते हैं। यह राजनीतिक पदाधिकारियों में परिवर्तन तथा विपक्ष के रचनात्मक उपयोग की सुनिश्चित व्यवस्था करते हैं। यह शासकों के अपने कार्यों के लिए सामान्य उत्तरदायित्व निभाने के साथ ही साथ निर्वाचक समूह के प्रति सुस्पष्ट दायित्व निभाने का माध्यम होते हैं। अतः संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि चुनाव, राजनीतिक समाज में नागरिकों की ऐसे व्यक्तियों को चुनने का अधिकारी बनाते हैं जो नीतियाँ बनाकर उन्हें लागू कर सकें और जिन्हें अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी बनाया जा सके।

राजनीतिक व्यवस्था में चुनावों की भूमिका का विवेचन यह संकेत देता है कि अधिकांश नागरिक राजनीति में रुचि लेने हैं तथा मतदान करते समय उम्मीदवारों तथा राजनीतिक दलों द्वारा प्रस्तुत विभिन्न कार्यक्रमों और नीति विकल्पों में से कुछ का चयन समझ व तर्कसंगत ढंग से करते हैं। उपरोक्त विवेचन में यह भी आशय निहित दिखाई देता है कि आम व्यक्ति राजनीति के पेशेवादी मुद्दों की परख करने की योग्यता तथा क्षमता रखता है क्योंकि ऐसा न होने पर चुनावों की भूमिका वैसी नहीं हो सकती जैसी कि सामान्यतया मान ली जाती है। इसलिए मतदान आचरण का चुनावों की भूमिका के साथ गहरा सम्बन्ध कहा जा सकता है। अतः चुनावों की भूमिका का सही मूल्यांकन मतदान आचरण के आधार पर ही किया जा सकता है। इसलिए मतदान आचरण का

सक्षेप में विवेचन करना आवश्यक है।

मतदान आचरण (VOTING BEHAVIOUR)

राजनीतिक व्यवस्था में चुनावों की जटिल भूमिका का निर्वाचनों के मतदान आचरण के आधार पर ही स्पष्ट करना सम्भव होने का कारण मतदान आचरण के अध्ययन अत्यधिक लोकप्रिय होने लगे हैं। यूरोप और अमरीका में तो हर आम चुनाव का लेकर ऐसे अध्ययन किये गये हैं तथा यह समझन का प्रयास किया गया है कि व्यक्ति का मतदान आचरण कब, क्यों और कैसे तथा किन-किन तथ्यों से प्रभावित रहता है? सभी मतदान आचरण अध्ययनों का केन्द्र बिन्दु तथा प्रमुख उद्देश्यो का यह जानना रहा है कि मतदाता वोट देने समय किस तथ्य से सर्वाधिक प्रभावित रहता है। वह कौन सी बातें तथा मूद्दे हैं जो आम मतदान को अपना मत उधर या उधर देने के लिए प्रेरित करते हैं? उन्हीं के सम्बन्ध में यहाँ सक्षिप्त वर्णन किया जा रहा है।

शास्त्रीय उदारवादी दृष्टि से दखा जाए तो यह कहा जा सकता है कि बुद्धिमान निर्वाचक को अपने आर्थिक हित, राष्ट्रहित, अपने विश्वासों तथा राजनीतिक मूल्यों के आधार पर अपना प्रतिनिधि चुनना चाहिये। उसे कई उम्मीदवारों के प्रतिभागी कार्यक्रमों में से एक का चुनाव करते समय न केवल अपने हितों का ही ध्यान रखना चाहिये बरन सम्पूर्ण समाज व्यवस्था की ऐतदा ठोसता, विकास और परिवर्तन का भी आधार रखना चाहिये। इसका तात्पर्य है कि मतदाता को वोट देने समय अपना हित ही नहीं देखना चाहिये बल्कि सम्पूर्ण समाज के मदर्श को ध्यान में रखना चाहिये परन्तु मतदान आचरण का यह दृष्टिकोण तथ्यों द्वारा पुष्ट नहीं किया जा सकता। यूरोप तथा अमरीका में किये गये अध्ययनों से यह स्पष्ट करने का प्रयास किया गया है कि मतदाता पर नीति सम्बन्धी मुद्दों का प्रभाव बहुत कम पड़ता है। निर्वाचकगण राष्ट्रहित व राजनीतिक मूल्यों का ध्यान भी रख पाते हैं इसमें भी शकाए व्यक्त की गई हैं। ऐसेन बात का अभिमत है कि विवक्षित और स्थिर लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल मतदाताओं के मतदान आचरण के प्रमुख नियामक माने जाते रहे हैं। इतना ही नहीं, मतदाता अपने परिवारों से दल-निष्ठाएँ विरासत में पाते हैं। अतः तौर पर यह दल-निष्ठाएँ सामाजिक वर्ग जैसे कारकों से निर्धारित होती हैं। पर इस पर सन्देह होता है कि वर्ग, निष्ठाओं का वास्तव में ही निर्धारण करते हैं। अगर ऐसा होता तो ब्रिटेन में चुनाव परिणाम, चुनावों से पहले ही विदित हो जाते। ब्रिटेन में किए गए सर्वेक्षणों से पता चलता है कि निर्वाचकों में किसी दल की नीतियों के बारे में ज्ञान और ज्ञानों स्वीकृति देने का स्तर बहुत निम्न कोटि का होता है। यही कारण है कि नीति सम्बन्धी मुद्दों के आधार पर वोट देने वालों का प्रतिशत नगण्य हो रहता है परन्तु इस बात से इनकार भी नहीं किया जा सकता कि दल-निष्ठाएँ मतदान आचरण में प्रमुख नियामक होती हैं।

दल-निष्ठा को ध्यान में रखकर मतदान आचरण को समझने में सरलता के साथ ही

नीतिक दलों की इन सबमें महत्वपूर्ण भूमिका रहती है इसे नकारा नहीं जा सकता पर सब कुछ राजनीतिक दल द्वारा नियमित होता हो ऐसा भी नहीं कहा जा सकता है। अतः यह विचार सही नहीं है कि निर्वाचकों के मित्रातृ बटुमन का चुनाव आचरण स्थिर होता है और चुनाव अपेक्षाकृत छोटे कम जानकारी रखने वाले और उदासीन अल्प-संख्याओं द्वारा तय होने हैं। निष्कर्षतः यही कहा जा सकता है कि मतदान आचरण में अस्थिरता का तत्त्व नहीं अधिक बड़ा है।

राजनीतिक जागरूकता का राजनीतिक जानकारी या अभिज्ञान से सीधा सम्बन्ध है तथा राजनीतिक जानकारी राजनीतिक संचार (political communication) पर आश्रित है। इससे स्पष्ट है कि मतदान आचरण तथा राजनीतिक जानकारी के संचार के बीच सम्बन्ध है। अधिकांश मतदाता सार्वजनिक मामलों में रुचि नहीं रखते हैं। मतदान के समय को छोड़कर के प्रत्यक्ष रूप से राजनीतिक प्रक्रिया से अलग रहते हैं तथा उनका राजनीतिक ज्ञान भी बहुत कम होता है। ऐसे राजनीतिक समाज में मतदान आचरण की समझना और भी कठिन होगा है। यहाँ दल-निष्ठा का इसी अनुपात में अभाव पाया जाता है जिस अनुपात में राजनीतिक जानकारी का है। अतः यहाँ मतदान आचरण की दलीय निष्ठा के आधार पर समझना सम्भव नहीं हो पाता है। वहाँ यही यह भी देखा गया है कि अधिकांश राजनीतिक जागरूकता व राजनीतिक जानकारी भी मतदाताओं को मतदान में उदासीन बना देती है। ऐसे मतदाता यत्नरत ही मत देने रहते हैं। इससे स्पष्ट है कि मतदान आचरण के अनेक नियामक हैं। सामाजिक वर्ग, धर्म, जाति-प्रजाति, लिंग, उम्र, राजनीतिक जागरूकता राजनीतिक समझ राजनीतिक जानकारी और दलीय निष्ठा कुछ ऐसे कारक हैं, जिनसे राजनीतिक व्यवस्था में, मतदाताओं का आचरण नियमित और प्रभावित रहता है। इनमें से किसी कितना प्रभाव होगा यह मनु निश्चित रूप से कह सकता बहुत कठिन है।

मनु व्यवहार के इस विवेचन में उम्मीदवार के व्यक्तित्व का उल्लेख करना आवश्यक है। ऐलेन बाल का कहना है कि कई बार उम्मीदवार का व्यक्तित्व ही निर्णायक होता है ऐसे चुम्बकीय आकर्षण वाले व्यक्ति चाहें किसी भी दल से क्यों न रखे हो, चुनाव में विजयी होते हैं। ऐसी अवस्था में मतदान आचरण के उपरोक्त सभी कारक प्रभावहीन हो जाने प्रतीत होते हैं। ऐसा कहा जाता है कि अमेरिका में 1956 में राष्ट्रपति के चुनावों में आईज़न हावर (Eisen Hower) दोनों राजनीतिक दलों में से किसी के उम्मीदवार के रूप में रखे होने पर भी निर्वाचित होने। यहाँ तब कि वे अगर निर्दलीय उम्मीदवार होने तो भी निर्वाचित हो जाते। इससे स्पष्ट है कि मतदान आचरण में उम्मीदवार का व्यक्तित्व भी निर्णायक भूमिका निभा सकता है। विकासशील राष्ट्रों में, विशेषकर भारत व बंगला देश में, ऐसा व्यवहार हुआ है। 1977 में भारत में चुनावों के समय निश्चित रूप से श्रीमती इंदिरा गांधी का व्यक्तित्व सामान्य मतदाता के मतदान आचरण का प्रमुख नियामक रहा है। पाकिस्तान में जुल्फिकार अली भुट्टो का व्यक्तित्व जन समर्थन का महत्वपूर्ण तथ्य माना जाता है। विकासशील समाजों में व्यक्तित्व की भूमिका अभी भी महत्वपूर्ण दिखाई देती है। इतना ही नहीं, किसिन् राजनीतिक व्यवस्थाओं में

भी दलीय निष्ठा के स्थान पर मतदान आचरण अधिकाधिक स्वतन्त्र निर्णय बनता जा रहा है। मतदाता ऐसे राज्यों में वोट देते समय दल की बजाय उम्मीदवार या ऐसे ही अन्य आधारों की ध्यान में रखने लगा है। यही कारण है कि मतदाता सर्वेक्षण चुनाव परिणामों की सही जानकारी देने में सीमित उपयोगना ही रखने लगे हैं।

चुनावों की भूमिका, मतदान आचरण तथा निर्वाचन प्रणालियों के उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि यह अब वापस में सम्बन्धित ही नहीं हैं वरन् राजनीतिक प्रक्रिया की प्रकृति के निरूपक भी हैं। किसी भी राजनीतिक प्रक्रिया की व्यवस्था को ले लिया जाए, उसकी प्रकृति का बहुत कुछ सदैव निर्वाचन प्रणाली से मिल जाता है। प्रतिनिधित्व की सार्थकता भी इन्हीं के संदर्भ में स्पष्ट हो सकती है। अतः निर्वाचन प्रणाली लोकतांत्रिक समाजों में राजनीतिक व्यवहार व सहभागिता का मुख्य प्रेरक बनी जाने लगी है।

सन्दर्भ ग्रन्थसूची (Select Bibliography)

- Aiyar, S P, *Federalism and Constitutional Change*, London Oxford University Press, 1956
- Almond, G A and Coleman, J S (Eds) *The Politics of Developing Areas*, Princeton Princeton University Press 1960
- and Powell, G B (Eds), *Comparative Politics A Developmental Approach*, Boston Little Brown and Co 1966
- and Verba, S, *The Civic Culture*, Princeton Princeton University Press 1963
- Andrews, W G, *Constitutions and Constitutionalism* Princeton Von Nostrand, 1961
- Apter, D E, *The Politics of Modernization*, Chicago University of Chicago Press, 1965
- Ball, A R, *Modern Politics and Government*, London Macmillan 1971
- Bentley, A F, *The Process of Government*, San Antonio Principia Press of Trinity University, 1949
- Binder, Leonard, *Iran Political Development in a Changing Society*, Berkeley University of California Press, 1962
- Birch, A H, *Representative and Responsible Government*, London Oxford University Press, 1964
- Black, C E, *The Dynamics of Modernization*, New York Harper and Row, 1966
- Blondel, Jean, *An Introduction to Comparative Government*, London Weldon-fold, 1969
- Bone, Robert C, *Action and Organization An Introduction to Contemporary Political Science*, New York Harper and Row, 1972
- Charlesworth, C (Ed), *Contemporary Political Analysis*, New York Free Press, 1967
- Coleman, James S (Ed), *Education and Political Development*, Princeton Princeton University Press 1965
- Corry and Abraham, *Elements of Democratic Government*, 3rd ed, New York Oxford University Press, 1953
- Cristoph, James C, and others, *Cases in Comparative Politics*, Boston Little Brown, 1965
- Curtis, M, *Comparative Politics*, Princeton Princeton University Press, 1971
- Dahl, Robert A, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey Prentice Hall, 1963
- Davies, Morton R and Vaughan Lewis A, *Models of Political System*, Delhi Vikas Publications, 1971.

- Duhaček Ivo D. *Comparative Federalism The Territorial Dimension of Politics* New York Holt Rinehart and Winston Inc., 1970
- Daverger Maurice (Trans.) North Barbara and Robert, *Political Parties*, London Methuen 1954
- Easton David *The Political System*, New York Knopf, 1953
- *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs New Jersey Prentice Hall Inc. 1965
- *A Systems Analysis of Political Life*, New York John Wiley, Inc., 1965
- Eckstein Harry *Pressure Group Politics*, London Allen and Unwin, 1960
- Eldersveld Samuel J. *Political Parties A Behavioural Analysis*, Chicago Rand McNally 1964
- Finer Herman *Theory and Practice of Modern Government*, 4th ed., London, Methuen 1961
- Finer S.E. *Comparative Government* London Allen Lane Penguin Press 1970
- Finkle Jason L. and Gable Richard W. (eds.), *Political Development and Social Change* New York John Wiley, 1966
- Friedrich Carl J. *Constitutional Government and Democracy*, Boston Ginn, 1950
- *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London Pall Mall Press, 1968
- Fried Robert C. *Comparative Political Institutions*, New York Macmillan, 1966
- Greenspan F.I. *The American Party System and the American People*, 2nd ed., Englewood Cliffs New Jersey Prentice Hall, 1970
- Haas Michael and Kariel, Henry S., *Approaches to the Study of Political Science* California Chandler Publishers, 1970
- Huntington S.P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London Yale University Press 1968
- *Authoritarian Politics in Modern Society The Dynamics of Established One Party Systems* New York Basic Books, 1970
- Hyman, Herbert H., *Political Socialisation*, New Delhi: American Publishing Co., 1972
- International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan, 1968
- Jaguaribe, Helio *Political Development A General Theory and a Latin American Case Study* New York Harper and Row, 1973
- James McGregor Burns *The Deadlock of Democracy Four Party Politics in America*, New Jersey Englewood Cliffs 1963
- Key, V.O., *Politics Parties and Pressure Groups*, 5th ed., New York Crowell, 1958
- Kothari, Rajni, *Politics in India*, New Delhi: Orient Longmans, 1970
- La Palombara, J., *Politics Within Nations* New York Prentice Hall, 1974
- Lane, Robert E., and D.O. Sears, *Public Opinion* New York McGraw Hill, 1964
- Laswell, Harold D., *The Future of Political Science*, New York Atherton, 1963
- Lippmann, Walter, *Public Opinion*, New York Macmillan, 1944
- Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago University of Chicago Press, 1957

- Mellman, Charles Howard, *Constitutionalism Ancient and Modern*, Ithaca
• Cornell University Press, New York, 1958
- Macridis, Roy C and Bernard E. Brown, *Comparative Politics Notes and
Readings*, 2nd ed., Homewood, Ill., Dorsey, 1964
- *Modern Comparative Politics*, New York, Holt Rinehart and Winston, 1970
- Merkel, Peter, H. *Political Continuity and Change*, New York, Harper and
Row, 1967
- Mogil, Yohel *The Problem of Federalism A Study in the History of Political
Theory* Vol I and II, London Alkn & Unwin 1931
- Neumann Robert G. *European and Comparative Government*, 3rd ed., New
York Wiley, 1960
- Organski, A F K., *Stages of Political Development*, New York Knopf, 1965
- Palmer, N D., *Li cations and Political Development The South Asian Experience*,
Delhi Vikas Publications, 1976
- Pennock J R and Smith, D C., *Political Science In Introduction*, New York
Macmillan, 1964
- Rienow R. *Introduction to Government* London, Macmillan, 1965
- Riker, William H., *Federalism* Boston Little Brown, 1964
- Rostow W W. *Politics and the Stages of Growth*, Cambridge, Mass MIT
Press 1972
- Sartori Giovanni *Democratic Theory*, Detroit Wayne State University Press,
1962
- Shils, Edward, *Political Development in the New State*, The League Mouton
and Co. 1962
- Strong, C F., *Modern Political Constitutions*, 8th ed. London Sidgwick and
Jackson 1972
- Thorson Thomas L., *The Logic of Democracy*, New York Holt, Rinehart and
Winston 1962
- Truman, David *The Governmental Process Political Interests and Public
Opinion*, New York Alfred Knopf, 1951
- Varma S P., *Modern Political Theory A Critical Survey*, Delhi Vikas Publishing
House, 1975
- Verney, Douglas, *The Analysis of Political Systems*, London Routledge and
Kegan Paul, 1959.
- Vile, M J C., *Constitutionalism and Separation of Powers*, London Oxford
University Press, 1967
- Weiner, Myron, *The Politics of Scarcity Public Pressures and Political Response
in India*, Chicago University of Chicago Press, 1962
- Welch, Claude C. (Ed.), *Political Modernization, A Reading in Comparative
Political Change*, Belmont, California Wadsworth Publishing Co., Inc., 1967.
- Wheare, K C., *Legislatures*, London Oxford University Press 1963
- Wheare, K C., — *Federal Government*, 4th ed., New York Oxford University Press,
1964
- Wormuth, Francis D., *The Origin of Modern Constitutionalism* New York
Harper and Row, 1949.
- Wiggins, W. Howard, *The Rulers Imperative Strategies for Political Survival
in Asia and Africa*, New York Columbia University Press, 1968.